Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/559

14. 05. 73

Sachgebiet 7

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Memorandum der Kommission an den Rat über die künftigen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft, den gegenwärtigen AASM sowie den im Protokoll Nr. 22 der Beitrittsakte genannten Ländern in Afrika, im Karibischen Raum, im Indischen Ozean und im Pazifischen Ozean

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 5307 Wachtberg-Villip
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon 0 22 21 / 36 35 51

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 14. Mai 1973 – I/4 (IV/1) – 680 70 – E – As 14/73

Das Memorandum ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 9. April 1973 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Kommissionsmemorandum ist nicht vorgesehen.

Anläßlich der Ratstagung am 14./15. Mai 1973 ist ein erster Gedankenaustausch über das Kommissionsmemorandum vorgesehen.

I. Einleitung

1. Im Bereich des Handels und der Zusammenarbeit werden die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und 17 afrikanischen Staaten und Madagaskar seit 12 Jahren durch die Assoziation von Jaunde geregelt, die durch den Vertrag von Rom ins Leben gerufen und nach Verhandlungen zwischen der EWG und diesen Staaten gegründet wurde und später einige Wandlungen erfahren hat. Im Jahre 1972 hat sich die Insel Mauritius den AASM angeschlossen. Diese Assoziierung war und ist noch heute der einzige praktische Fall einer echten Entwicklungspolitik, d. h. einer Politik, die ein zusammenhängendes entwicklungspolitisches Instrumentarium umfaßt.

Dieses Abkommen ist 1969 durch das Abkommen von Arusha ergänzt worden, das eine unterschiedliche Assoziierung – ohne finanzielle und technische Zusammenarbeit – mit Kenia, Tansania und Uganda begründet.

Diese beiden Abkommen stellen somit eine regionale Zusammenarbeit her, der herkömmliche Bindungen, eine sehr starke gegenseitige Abhängigkeit der Partner im Handelsbereich sowie, was die beteiligten afrikanischen Länder angeht, ähnliche ökonomische Situationen und Entwicklungsprobleme zugrunde liegen.

Zwar hat die Gipfelkonferenz im Oktober 1972 die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, auf weltweiter Ebene schrittweise eine globale Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu verwirklichen, doch wollten die Staats- und Regierungschefs damit keineswegs auf die Assoziierungspolitik verzichten und sie durch eine erst im Entstehen befindliche weltweite Politik ersetzen. Die Gipfelkonferenz unterstrich denn auch, daß die Gemeinschaft ohne Beeinträchtigung der Vorteile derjenigen Länder, mit denen sie besondere Beziehungen unterhält, noch mehr als bisher der Erwartung der Gesamtheit der Entwicklungsländer entsprechen muß. Sie hob ausdrücklich die große Bedeutung hervor, die die Gemeinschaft der Fortführung und der Vertiefung der Assoziierungspolitik beizumessen hat, wie sie auch im Beitrittsvertrag bestätigt wird. Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern wird daher gekennzeichnet sein durch eine regionale Dimension, in der eine besonders intensive Zusammenarbeit erfolgt und eine weltweite Dimension mit einem einstweilen zwangsläufig geringeren Grad an entwicklungspolitischer Zusammenarbeit, mit deren möglichem Inhalt man sich anderweitig im Rahmen der Gemeinschaft auseinandersetzt.

Diese regionale Dimension soll sich auf Grund der Bestimmungen des Protokolls Nr. 22 im Anhang zu den Beitrittsakten ändern. Mit diesem Protokoll bietet die erweiterte Gemeinschaft nämlich zwanzig unabhängigen Ländern des Commonwealth in Afrika, im Karibischen Raum, im Indischen Ozean und im Pazifischen Ozean die Möglichkeit an, ihre künftigen Beziehungen zu ihr entweder im Rahmen von Assoziationsabkommen oder im Rahmen von Handelsabkommen auszuhandeln. Im Zusammenhang mit dem Ausbau der Handelsbeziehungen ist auch auf die gemeinsame Absichtserklärung betreffend mehrere asiatische Entwicklungsländer hinzuweisen, die ebenfalls dem Beitrittsvertrag als Anhang beigefügt ist.

In der Assoziierungspolitik steht die Gemeinschaft demnach vor festen bedeutenden Terminen, die möglicherweise eine Wende in der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft bringen. Es gilt nämlich, auf dem Weg einer Synthese die Erhaltung einer Gesamtheit von erworbenen Vorteilen, die den derzeitigen Partner der Assoziierung zugesichert sind, in Einklang zu bringen mit der Notwendigkeit einer echten Erneuerung dieser Form der Zusammenarbeit; denn die Assoziierung wird aufgrund ihrer Erweiterung Anpassungen und sehr weitgehende Ergänzungen erfordern.

Die Kommission legt in diesem Memorandum dar, welche Vorstellungen sie von einer Erneuerung und Erweiterung der Assoziierung hat und wie diese Assoziierung aus den bevorstehenden Verhandlungen nicht nur erweitert, sondern auch vor allem bereichert und gestärkt hervorgehen könnte.

2. Am 31. Januar 1975 laufen das im Jahre 1969 zwischen der Gemeinschaft und den AASM geschlossene Abkommen von Jaunde und das im gleichen Jahr zwischen der Gemeinschaft und den drei ostafrikanischen Staaten geschlossene Abkommen von Arusha aus. Die Übergangsregelung, die den im Protokoll Nr. 22 der Beitrittsakte genannten Ländern den Status quo, insbesondere für ihre Ausfuhren ins Vereinigte Königreich, gewährleistet, ist ebenfalls auf den 31. Januar 1975 befristet.

Den ausdrücklichen Wünschen der beteiligten afrikanischen Länder entsprechend, ist in den Abkommen von Jaunde und Arusha vorgesehen, daß die Vertragsparteien 18 Monate vor Ablauf der Abkommen – d. h. also ab 1. August 1973 – die Bestimmungen prüfen, die für einen weiteren Zeitraum vorgesehen werden könnten. Im Protokoll Nr. 22 bietet die erweiterte Gemeinschaft 20 unabhängigen Ländern des Commonwealth mehrere Möglichkeiten an; nach denen sie ihre Beziehungen zur Gemeinschaft regeln können. Diejenigen der im Protokoll Nr. 22 genannten Länder, die eine Zusammenarbeit mit ihr anstreben, die den Einsatz eines vollständigen entwicklungspolitischen Instrumentariums vorsieht, lädt die Gemeinschaft ein, ab 1. August 1973 gemeinsam mit den AASM an der Aushandlung des Abkommens teilzunehmen, das an die Stelle des Abkommens von Jaunde treten soll.

3. Die Kommission ist der Ansicht, daß sich die Gemeinschaft sehr schnell darauf vorbereiten muß, mit allen vorgenannten Ländern, die dies wünschen,

eine erneute und erweiterte Assoziierung auszuhandeln. Ferner hätte sie zu berücksichtigen, daß sich möglicherweise auch andere, nicht im Protokoll Nr. 22 genannte afrikanische Länder mit vergleichbaren Produktionen und Strukturen an diesen Verhandlungen beteiligen möchten.

Die Kommission ist der Auffassung, daß sich im Hinblick auf die erwähnten Termine des Jahres 1975 der Gemeinschaft und zahlreichen Entwicklungsländern die einmalige Gelegenheit bietet, ihre Zusammenarbeit in einem gemeinsamen Rahmen zu organisieren, der den neuen Gegebenheiten angepaßt ist und der Zusammenarbeit zwischen den assoziierten Ländern und insbesondere der innerafrikanischen Zusammenarbeit nützlich sein könnte.

Es ist nicht auszuschließen, daß es die Länder im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean angesichts ihrer geographischen Lage und ihrer besonderen Wirtschaftsverhältnisse im Hinblick auf die Verhandlungen mit der Gemeinschaft vorziehen, sich unabhängig von der afrikanischen Gruppe in regionalen Zusammenschlüssen zu organisieren. Es sollte kein Zweifel daran gelassen werden, daß sich in einem solchen Falle für die Mitglieder derartiger regionaler Zusammenschlüsse keine ungünstigere Behandlung ergeben darf, als sie der afrikanischen Gruppe angeboten wird.

Außerdem sind drei im Protokoll Nr. 22 genannte Länder – Botsuana, Lesotho und Swasiland – deren Entwicklungsstand und Entwicklungsprobleme das Kooperationsangebot der Gemeinschaft uneingeschränkt rechtfertigen, bereits durch eine Zollunion mit Südafrika verbunden. Dies dürfte einer Assoziierung dieser drei Länder nicht im Wege stehen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Gemeinschaft in diesem Sinne Anpassungen gegenüber aufgeschlossen sein sollte, die sich als zweckmäßig erweisen könnten, um der Situation und den besonderen Problemen der genannten Länder Rechnung zu tragen.

Die Gemeinschaft hat mit dem Protokoll Nr. 22 gerade diesen Geist konstruktiver Aufgeschlossenheit bekunden wollen, indem sie mit allen interessierten Ländern zu verhandeln bereit ist, wobei einerseits die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den bisherigen Partnern, die zu Recht auf eine Wahrung der ihnen gewährten Vorteile bedacht sind, zu berücksichtigen sind und andererseits ein echter Dialog mit den neuen Partnern anzustreben ist, was selbstverständlich die Berücksichtigung der Standpunkte und Vorschläge verlangt, die diese zum Ausdruck bringen werden.

So müßte nach Ansicht der Kommission die Gemeinschaft im Bereich des Handels klar ihren Willen bekunden, daß sie GATT-konforme Lösungen anstrebt, die die unterschiedlichen Auffassungen zum Problem der sogenannten Gegenpräferenzen miteinander in Einklang bringen.

4. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Gemeinschaft im einzelnen darlegen sollte, worin ihrer Ansicht nach die Hauptmerkmale eines Assoziierungsmodells bestehen könnten, das insgesamt den Anliegen aller betreffenden Länder Rechnung trägt. Auf diese Weise hätten alle Länder die Möglichkeit, ihre Position mit größerer Sachkenntnis vorzubereiten. Hierbei geht es keineswegs darum, die Verhandlungen durch Vorbedingungen einzuengen, sondern vielmehr darum, ihnen eine breite Basis zu geben, um ihren Verlauf zu erleichtern. Nach Ansicht der Kommission lassen sich die wesentlichen Grundsätze, an die sich sämtliche Partner anlehnen könnten, wie folgt darstellen:

Der Abschluß eines Abkommens über eine Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft bedeutet für die Partner der Gemeinschaft weder eine Beschränkung ihrer Souveränität nach innen und außen, noch eine Einengung ihrer Entscheidungsfreiheit in bezug auf die Zielsetzung und Mittel ihrer Entwicklungspolitik. Sich mit der Gemeinschaft assoziieren, heißt nicht, ihr beizutreten, sondern mit ihr einen gemeinsamen Rahmen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit herzustellen.

Das Assoziierungsmodell, das aus den Verhandlungen hervorgehen wird, muß daher auf das Hauptziel der Zusammenarbeit, nämlich die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der assoziierten Staaten, ausgerichtet sein. Um hierfür einen optimalen Beitrag zu leisten, muß der umfassende Charakter der Assoziierung in bezug auf die sich gegenseitig ergänzenden Instrumente gewahrt bleiben. Dieser Globalcharakter kommt vorwiegend darin zum Ausdruck, daß die Assoziierung den handelspolitischen Bereich und die finanzielle und technische Zusammenarbeit erfaßt, und darüber hinaus einen paritätischen institutionellen Mechanismus zur Ausrichtung und Verwaltung der Assoziierung vorsieht.

Außerdem dürfen die Beziehungen der Gemeinschaft zu den AASM nicht durch die Erneuerung und Erweiterung der Assoziierung geschwächt werden. Diesen Ländern werden gegenwärtig eine Reihe von Vorteilen gewährt, deren Erhaltung ihnen von der Gemeinschaft zugesagt worden ist. Allerdings ist die Wahrung des Bestands nicht mit Stagnation und Fortschrittsfeindlichkeit gleichzusetzen. Im Gegenteil, um mit der Wahrung erworbener Vorteile vereinbar zu sein, erfordert die Erweiterung der Assoziierung Anpassung und Bereicherung des Inhalts dieser Zusammenarbeit.

5. Die Kommission hat sich daher bemüht, das Fazit der bisherigen Erfahrungen, die ihr bekannten Anliegen der Partnerländer der Gemeinschaft und die neuen Orientierungen zu berücksichtigen, die sich aus dem Protokoll Nr. 22 ergeben.

Sie schlägt vor, daß das Abkommen im Bereich des Warenverkehrs auf dem Grundsatz des Freihandels fußen soll. Wenn die assoziierten Länder den Grundsatz des gegenseitigen Freihandels akzeptieren, so

darf ihnen hieraus keinerlei Verpflichtung zur Gewährung von Präferenzen an die Gemeinschaft erwachsen. Sie behalten in dieser Beziehung ihre uneingeschränkte Zollautonomie gegenüber Drittländern sowie ihre volle Verhandlungsfähigkeit.

Außerdem schlägt die Kommission neue zusätzliche Mechanismen vor, die auf regionaler Basis wirksame Lösungen für das entscheidende Problem der schwankenden Exporterlöse bei den Grundstoffproduktionen, insbesondere für Monokultur-Länder, bringen können.

Im Bereich der finanziellen und technischen Zusammenarbeit wird die Erweiterung der Assoziierung für die Gemeinschaft zwangsläufig zu einer wesentlichen Erhöhung der finanziellen Hilfe führen. Jede andere Lösung würde nämlich entweder auf eine Benachteiligung der gegenwärtig assoziierten Länder oder auf eine Schlechterstellung der neuen Partner hinauslaufen. Es liegt auf der Hand, daß diese beiden Möglichkeiten auszuschalten sind. Im übrigen ist auch in diesem Bereich die Zusammenarbeit zu vertiefen und dafür Sorge zu tragen, daß die Maßnahmen der Gemeinschaft in größerem Umfang zur Lösung so bedeutender und unterschiedlicher Fragen wie der regionalen Zusammenarbeit, der Bekämpfung der Unterbeschäftigung und der industriellen Entwicklung beitragen und besonders den spezifischen Bedarf der am wenigsten entwickelten Länder berücksichtigen.

Auch der institutionelle Mechanismus wird in bezug auf die Verwaltung und Ausrichtung den Erfordernissen einer erweiterten und erneuerten Assoziierung anzupassen sein.

6. Die Kommission möchte darauf hinweisen, daß die in diesem Memorandum enthaltenen Vorschläge ihren ersten Beitrag zu den künftigen Verhandlungen darstellen.

Sie wünscht, daß Rat und Parlament sich rasch damit befassen, um im Hinblick auf den 1. August 1973 zu einer Verhandlungsposition zu gelangen. Selbstverständlich muß diese Position dann mit den Wünschen der beteiligten Länder konfrontiert werden. Sie kann daher selbstverständlich den Ausgang der Verhandlungen nicht vorwegnehmen. Diese berühren zahlreiche Länder sowie Situationen und Probleme der verschiedensten Art. Um sie zu erleichtern, ist die Kommission der Auffassung, daß sie von dem vollständigen und in sich geschlossenen Modell ausgehen sollen, das die Kommission hier vorschlägt.

Alle an dieser allgemeinen Konzeption der Assoziierung interessierten Länder müßten gemäß Protokoll 22, § 1/2 (1) an den Verhandlungen teilnehmen, die am 1. August 1973 einzuleiten sind. Die Kommission unterstreicht, daß jedes Land, das sich ursprünglich zur Teilnahme entschlossen hat, selbstverständlich seine endgültige Entscheidung unter Berücksichtigung des Verhandlungsverlaufs treffen kann.

Jedes Teilnehmerland muß nämlich das Recht behalten, bei der Gemeinschaft die Aushandlung und den Abschluß eines Abkommens auf anderen Grundlagen zu beantragen. Gegebenenfalls könnten dann zu gegebener Zeit andere ebenfalls im Protokoll 22 vorgesehene Formen der Beziehungen ausgehandelt werden. Sie würden natürlich unterschiedliche Modalitäten enthalten und ein anderes Gesamtgleichgewicht vorsehen, die durch weniger weitreichende Verpflichtungen gekennzeichnet wären.

II. Inhalt der künftigen Assoziierung

Auf den wichtigsten Gebieten – Warenverkehr, finanzielle und technische Zusammenarbeit usw. – müssen die im Rahmen der künftigen Assoziierung vorzusehenden Regelungen natürlich die spezifischen Probleme und Bedürfnisse der Commonwealth-Länder berücksichtigen, die das Gemeinschaftsangebot des Protokolls Nr. 22 zum Beitrittsvertrag geltend machen können. Aber sie müssen auch den Erfahrungen, den Ergebnissen und den Lücken Rechnung tragen, die im Laufe der bestehenden Assoziierungen (Jaunde und Arusha) offensichtlich geworden sind. Daher erschien es sinnvoll, für jeden der Hauptbereiche der Zusammenarbeit zunächst eine Bilanz des letzten Assoziierungszeitraums zu ziehen.

1. Warenverkehr

Die Ergebnisse im Bereich des Handels sind zwar durchaus nicht negativ, entsprechen aber nicht den ursprünglichen Hoffnungen. Nachstehend sollen diese Ergebnisse kurz analysiert werden. Auf der Grundlage dieser Analyse empfiehlt die Kommission die anschließend entwickelten Leitlinien. Wenn nicht der Teilbereich „Warenverkehr" der Assoziierung übermäßig verringert und ihr allgemeines Gleichgewicht beeinträchtigt werden soll, müßten diese Leitlinien auf dem hier behandelten Gebiet als Grundlage für die künftigen Bestimmungen dienen.

1.1 BILANZ DER ABKOMMEN VON JAUNDE UND ARUSHA

Die folgende Bilanz bezieht sich im wesentlichen auf das Abkommen von Jaunde, das einen ausreichend langen Zeitraum deckt, um deren Ergebnisse beurteilen zu können. Die meisten Ausführungen gelten ebenfalls für das Abkommen von Arusha. Dennoch

[1]) Außerdem müßte die Gemeinschaft nach Ansicht der Kommission positiv in Betracht ziehen, daß einige Länder, die sich bis zum 1. August noch nicht geäußert haben, später dieser Verhandlungsrunde beitreten möchten. Die Kommission vertritt den Standpunkt, daß es dann Sache der Verhandlungspartner wäre, zu diesen Anträgen Stellung zu nehmen, wobei insbesondere die Verhandlungsphase, in der die Anträge gestellt werden, zu berücksichtigen wäre.

wird daran erinnert, daß dieses Abkommen, obwohl es das gleiche Ziel – die Herstellung des Freihandels zwischen den Partnern – hat, andere Vorschriften als das Abkommen von Jaunde in bezug auf den Zolltarif der drei ostafrikanischen Länder enthält (Gegenpräferenzen). Die seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1971 festgestellten Ergebnisse des Abkommens von Arusha lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

— Befriedigende Entwicklung des Warenaustauschs, insbesondere was die wichtigsten Erzeugnisse angeht, die bei der Einfuhr in die Gemeinschaft eine präferenzielle Behandlung genießen (Rohkaffee und Ananaskonserven).
— Verbesserung der Präferenzen für gewisse Agrarerzeugnisse, die die drei ostafrikanischen Länder interessieren (Mais).

1.1.1 Liberalisierung und Förderung des Handels

a) Allgemeine Regelung

Die Gemeinschaft und die AASM haben die Liberalisierung des wesentlichen Teils ihres Warenverkehrs seit Vollendung der Zollunion am 1. Juli 1968 abgeschlossen. Das zweite Abkommen von Jaunde hat daher die seit diesem Zeitpunkt für die Handelsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und jedem einzelnen assoziierten Staat geltende Freihandelsregelung nur bestätigt [1]).

Die sich aus dieser Regelung für beide Seiten ergebenden Vorteile in Form von Präferenzen sind jedoch durch die Art und Weise, wie die Partner der Assoziierung ihre Zolltarifautonomie den Drittländern gegenüber ausnutzten, ständig geringer geworden. Seitens der Gemeinschaft kam diese Entwicklung im wesentlichen in einer ziemlich spürbaren Verringerung der Präferenzen zum Ausdruck, die die AASM auf dem Markt der Gemeinschaft genießen. Diese Verringerung beruhte in erster Linie auf einer neuen Senkung des Zolltarifs (GZT) für zahlreiche tropische Erzeugnisse bei Inkrafttreten des 2. Abkommens von Jaunde am 1. Januar 1971 [2]). In zweiter Linie ist sie auf die Anwendung des Systems der allgemeinen Präferenzen zugunsten aller Entwicklungsländer durch die Gemeinschaft ab 1. Juli 1971 zurückzuführen.

Seitens der AASM haben mehrere assoziierte Staaten Drittländern teilweise beträchtliche Tarifermäßigungen zugestanden. Dies gilt vor allem für die Länder der Zentralafrikanischen Zollunion, die Republik Elfenbeinküste und Obervolta.

Die Assoziierung EWG/AASM wurde also auch von der allgemeinen Tendenz zur Liberalisierung des Warenverkehrs beeinflußt, die den internationalen Handel und vor allem die Handelsbeziehungen zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern kennzeichnete und wahrscheinlich in den nächsten Jahren noch stärker kennzeichnen wird.

b) Sonderregelungen für bestimmte Gruppen von Agrarprodukten und landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen, die Gemeinschaftserzeugnissen gleichartig sind und mit ihnen konkurrieren

Die Freihandelsregelung schließt ein, daß die Erzeugnisse mit Ursprung in den assoziierten Staaten zollfrei in die Gemeinschaft eingeführt werden, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Ausgenommen sind von dieser allgemeinen Regelung jedoch die meisten Agrarprodukte und landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse, die Gemeinschaftserzeugnissen gleichartig sind und mit ihnen konkurrieren. Wenn ein wirtschaftliches Interesse der assoziierten Staaten an der Ausfuhr dieser Erzeugnisse besteht, wird ihnen eine günstigere Sonderregelung als den Erzeugnissen der Drittländer gewährt, die von der Gemeinschaft nach Anhörung der assoziierten Staaten autonom festgesetzt wird.

Die bisher im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewährten Vergünstigungen in Form von Präferenzen gelten nur für einige Erzeugnisse aus den AASM und zwar: pflanzliche Öle, Rindfleisch, Getreide, bestimmte Früchte und Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Getreide, Reis, Kakao und Maniok sowie Tabak, Reis und Fischereierzeugnisse. Nimmt man die pflanzlichen Öle aus, so ist der Anteil dieser Erzeugnisse an den Gesamtausfuhren der AASM insgesamt minimal. Allerdings ist zu bemerken, daß für einige assoziierte Staaten, beispielsweise Madagaskar oder Kenia, dieser Anteil sehr viel größer ist.

Bisher bestanden die auf diesem Gebiet gewährten Präferenzen in einer Zollbefreiung für zollpflichtige Erzeugnisse oder in der Ermäßigung der Abschöpfung. Diese Befreiung oder Ermäßigung wurde in einigen Fällen mit Schutzklauseln oder mengenmäßigen Beschränkungen verbunden. Verglichen mit der vorhergehenden Regelung sind diese Präferenzen sowohl hinsichtlich der Höhe als auch der Zahl der begünstigten Erzeugnisse verbessert worden. Die gegenwärtig assoziierten Länder halten sie jedoch nicht für ausreichend.

Schließlich ist noch der Zucker zu nennen, für den die Gemeinschaft gegenwärtig eine Sonderregelung zugunsten der AASM untersucht.

c) Förderung des Handels

Das derzeit geltende Abkommen von Jaunde stellt insofern einen Fortschritt dar, als es den assoziierten Staaten die Möglichkeit gibt, mit Hilfe von Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds Aktionen zur Förderung des Handels auf dem Markt der Ge-

[1]) Aus unterschiedlichen Gründen ausgenommen Togo und Zaire und in geringem Umfang Rwanda.

[2]) Höhe der 1958 bzw. 1973 für die wichtigsten Grundstoffe geltenden Zollsätze: Bananen 20–20, Kaffee 16–7, Palmöl 9–6, Erdnußöl 10–10, Kakao 9–4, Rohholz 5–0, gesägtes Holz 10–0, Tonerde 11–8,8, Aluminium 10–7.

meinschaft durchzuführen. Diese Aktionen sollten es erlauben, die Existenz von Freihandelszonen maximal auszunutzen und ihre mechanischen Auswirkungen auf die Ausfuhren der assoziierten Staaten zu ergänzen. Da es sich hierbei um einen neuen Aktionsbereich handelt, mit dem die assoziierten Staaten sich erst schrittweise vertraut machen – häufig müssen erst von fachkundigen Personen geleitete lokale Einrichtungen geschaffen werden –, sind die bisherigen Fortschritte noch relativ bescheiden. Aber diese Aktionen müssen als ein Unternehmen auf lange Sicht betrachtet werden, das allmählich eine Änderung in der Haltung der AASM ihren Ausfuhrproblemen gegenüber bewirken könnte. Das heißt, sie müßten unbedingt fortgesetzt werden.

1.1.2 Ergebnisse auf dem Gebiet des Handels

Das Gesamtergebnis des Warenverkehrs EWG/AASM weist positive Aspekte auf. Jedoch ist kaum zu ermitteln, inwieweit die Freihandelsregelung zu diesem Ergebnis beigetragen hat. Zu beachten ist nämlich, daß die AASM auf dem Markt der Gemeinschaft nur für rund 1/3 ihrer Ausfuhren eine Präferenz genießen, da es sich bei den übrigen zwei Dritteln um Erzeugnisse handelt, deren Einfuhr in die Gemeinschaft, gleichgültig welchen Ursprungs, zollfrei ist [3]). Ferner ist zu bemerken, daß die vollständige Liberalisierung des Warenverkehrs erst relativ jungen Datums ist.

Man kann jedoch behaupten, daß die Ausfuhren der AASM nach der Gemeinschaft sich eindeutig weniger günstig entwickelt hätten – sowohl volumenmäßig als auch nach ihrer geographischen Bestimmung –, wenn für sie die Drittlandregelung gegolten hätte.

In Zahlen lassen sich die Ergebnisse für die Zeit 1958–1971 wie folgt zusammenfassen:

Ausfuhren der AASM nach der EWG:

Während dieses Zeitraums stiegen die Ausfuhren von 896 Millionen Dollar auf 1638 Millionen Dollar; ihren Höchststand erreichten sie 1970 mit 1863 Millionen Dollar. Diese Entwicklung entspricht für den Berichtszeitraum einer jährlichen Zuwachsrate von 6,2 v. H., die niedriger ist als für die Ausfuhren aller Entwicklungsländer nach der EWG während des gleichen Zeitraums (7,7 v. H.). Ohne Berücksichtigung der Erdölausfuhren war die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Ausfuhren der AASM nach der EWG (6,2 v. H.) jedoch höher als für die Ausfuhren aller Entwicklungsländer (5,5 v. H.).

Diese Daten bestätigen, daß die Auswirkungen der Liberalisierung des Warenverkehrs positiv, wenn auch bescheiden waren.

Unter dem Gesichtspunkt der geographischen Diversifizierung der Ausfuhren sind die Ergebnisse jedoch ermutigender: Mitgliedstaaten, die früher keine besonderen Beziehungen zu den assoziierten Staaten unterhielten, haben ihre Einfuhren aus diesen Ländern in einem sehr viel rascheren Tempo erhöht als die übrigen Mitgliedstaaten. So beobachtet man eine jährliche Zuwachsrate von 10,7 v. H. für die Niederlande, 11,2 v. H. für Deutschland und 12,6 v. H. für Italien gegenüber 3,1 v. H. für Frankreich und 6,8 v. H. für die BLWU [4]).

Ausfuhren der EWG nach den AASM:

Diese Ausfuhren stiegen von 668 Millionen Dollar im Jahre 1958 auf 1265 Millionen Dollar im Jahre 1970 und 1401 Millionen Dollar im Jahre 1971. Diese Expansion entspricht einer Zuwachsrate von 6,5 v. H. jährlich und liegt somit leicht über dem Satz der Gemeinschaftsausfuhren nach den Entwicklungsländern insgesamt (5,7 v. H.).

Auch hier ist die gleiche geographische Diversifizierung zu beobachten, die bereits bei den Einfuhren festgestellt wurde. Mitgliedstaaten, die früher besondere Beziehungen zu den AASM unterhielten, steigerten ihre Ausfuhren nur um einen geringen jährlichen Satz (Frankreich 5,1 v. H., BLWU 4,6 v. H.), während die übrigen Mitgliedstaaten ihre Verkäufe nach den AASM wesentlich stärker erhöhten: Niederlande um 11,2 v. H., Deutschland um 11,9 v. H. und Italien um 14,7 v. H. [5]).

1.1.3 Mangelnde Stabilität der Exporterlöse

Die mechanischen Auswirkungen der Liberalisierung des Warenverkehrs und die gezielteren Aktionen zur Förderung des Handels auf dem Markt der Gemeinschaft können allein das grundlegende Problem nicht lösen, mit dem die assoziierten Staaten sich im Bereich des Handels auseinandersetzen müssen: größere Stabilität und stärkeres Wachstum ihrer Ausfuhrerlöse.

Das zweite Abkommen von Jaunde enthält keine Bestimmungen, die es ermöglichen, zur Lösung dieses Problems beizutragen, soweit es sich um seine allgemeinen dauerhaften Aspekte handelt. Die Gemeinschaft hat sich diesbezüglich nur durch zwei Bestimmungen des Abkommens und auch nur in beschränktem Umfang verpflichtet:

— Artikel 20 bietet die Möglichkeit, in einer Ausnahmesituation, vor allem infolge eines Einbruchs der Weltmarktpreise, der „besondere und außergewöhnliche Schwierigkeiten" verursacht haben müßte, eine Hilfe zu gewähren. Dieser

[3]) Der Gemeinsame Zolltarif sieht einen Null-Zollsatz für folgende wichtige Grundstoffe vor: Kalziumphosphat, Gummi arabicum, Erze, Erdöl (roh), Kautschuk (roh), Häute und Felle, Holz, Baumwolle, Sisal, Kupfer, Zinn, Kobalt, Tee, Ölsaaten und -früchte.

[4]) Für die Einfuhren der Mitgliedstaaten betragen die Werte 1958 bzw. 1971 in Millionen Dollar: Frankreich 563–705, BLWU 175–338, Niederlande 38–120, Deutschland 75–272, Italien 45–203.

[5]) Für die Ausfuhren der Mitgliedstaaten betragen die Werte 1958 bzw. 1971 in Millionen Dollar: Frankreich 437–841, BLWU 128–158, Niederlande 30–87, Deutschland 48–182, Italien 25–133.

Begriff der außergewöhnlichen Umstände kann natürlich nicht für die chronische Unsicherheit der Ausfuhrerlöse gelten, die in mehreren assoziierten Ländern in den letzten Jahren herrscht.

— Artikel 21 ermöglicht es, den Stabilisierungskassen der assoziierten Staaten Vorschüsse zu gewähren. Die assoziierten Staaten haben dieses Instrument sehr selten in Anspruch genommen und die beiden Vorschußverträge, die nach der Regelung des zweiten Abkommens von Jaunde geschlossen wurden, haben zu Schwierigkeiten geführt. Dieses fehlende Interesse seitens der assoziierten Staaten und ein Großteil der Schwierigkeiten lassen sich damit erklären, daß die Rückzahlungsbedingungen nicht so konzipiert wurden, daß sie den strukturellen Problemen gerecht wurden, und zweifellos auch nicht in dieser Weise konzipiert werden konnten.

Die Erfahrungen bei der Anwendung dieser beiden Artikel zeigen deutlich, daß sie keine allgemeine dauerhafte Lösung des Problems der unsicheren Ausfuhrerlöse bringen können.

Verantwortlich dafür sind aber nicht nur die Preisschwankungen. Häufig ist zu beobachten, daß die ausgeführten Mengen noch stärker schwanken als die Preise, entweder infolge von Änderungen in der Nachfrage der Industrieländer oder infolge von Änderungen des Angebots, die ihrerseits auf den klimatischen Wechselfällen oder den Reaktionen der Erzeuger angesichts der Preisschwankungen beruhen, die sich ihrem Einfluß entziehen. Zwischen 1965 und 1969 wichen somit die Erdnußölausfuhren im Durchschnitt um 28 v. H. vom mittleren Ausfuhrvolumen ab, während die Preisschwankungen 10 v. H. nicht überstiegen. Für Baumwolle betrugen die entsprechenden Werte für den Berichtszeitraum 15 v. H. und 3 v. H.

Diese Feststellung führt zu der Schlußfolgerung, daß es zur Lösung des Problems der unsicheren Ausfuhrerlöse nicht genügt, nur die Preise zu stabilisieren oder nur auf die Mengen einzuwirken.

Von den afrikanischen Ländern gehören übrigens zehn zum Kreis der Länder, deren Gesamtausfuhrerlöse im letzten Jahrzehnt die größten Schwankungen aufwiesen. Wie zu befürchten war, trifft dies am stärksten die am wenigsten entwickelten und ärmsten Länder, deren Wirtschaft am wenigsten diversifiziert ist.

Die durch die Schwankungen in den Ausfuhrerlösen hervorgerufenen Störungen, die für die Länder mit nur einem oder zwei Ausfuhrerzeugnissen besonders schwerwiegend sind, zeigen sich auf mehreren Ebenen. Sie gefährden die Planung der Investitionen sowie das Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen und der Zahlungsbilanz und verstärken noch die Verschlechterung der Austauschrelation. In Ländern, deren Wirtschaftsstruktur häufig noch starr ist, können diese Störungen im Gleichgewicht, deren Folgen Auslandsverschuldung und rückläufige Realeinkommen der Erzeuger sind, einen kumulativen Prozeß auslösen, der zu politischer und sozialer Unbeständigkeit zu führen droht.

Trotz der Anstrengungen im Rahmen der Assoziierung ist offensichtlich, daß die AASM keine Lösung ihrer Probleme gefunden haben. Dies ist um so bedauerlicher und beunruhigender, als die Entwicklung auf internationaler Ebene während der gleichen Zeit enttäuschend war.

1.2 KÜNFTIGE AUSRICHTUNG

In den Verhandlungen, die ab August 1973 beginnen, werden die assoziierten und assoziierbaren Staaten die Regelung ihres Handels mit der Gemeinschaft zwangsläufig als eines ihrer wesentlichen Anliegen betrachten.

Dafür sprechen mehrere Gründe, die hier noch einmal genannt werden sollten:

a) Die Entwicklungsländer im allgemeinen und die assoziierten oder für die Assoziierung in Betracht kommenden Staaten im besonderen haben im vergangenen Jahrzehnt eindeutig die Erkenntnis gewonnen, daß ein enger Zusammenhang zwischen der Einflußnahme auf ihre wirtschaftliche Entwicklung und einer größeren Stabilität und Erhöhung der Einnahmen aus ihren Ausfuhren besteht. Sie sind zu Recht der Auffassung, daß finanzielle Hilfen des Auslands aus öffentlichen Mitteln, die unerläßlich und für einige Länder sogar lebenswichtig sind, auf kurze Sicht für sich genommen keinen hinreichenden Einfluß auf ihr Wirtschaftswachstum ausüben. Dies ist in erster Linie damit zu erklären, daß sie meistens für Investitionen verwendet werden, deren Ankurbelungseffekt auf die Wirtschaft erst auf längere Sicht spürbar wird. In zweiter Linie beruht dies darauf, daß diese Hilfen die nachteiligen wirtschaftlichen Folgen der schwankenden Ausfuhrerlöse kaum korrigieren. Zu ergänzen ist noch, daß die öffentliche Auslandshilfe real stagniert und die Aussichten auf eine Erhöhung gering sind.

b) Es besteht nur wenig Hoffnung, rasch zu dem Abschluß befriedigender internationaler Warenabkommen für eine bedeutende Anzahl von Erzeugnissen zu gelangen. Zu bemerken ist ferner, daß beständig Schwierigkeiten bei der Durchführung der bestehenden Übereinkommen auftreten. Unter so wenig günstigen Voraussetzungen ist es verständlich, daß die bereits assoziierten Länder ebenso wie die für die Assoziierung in Betracht kommenden Länder die Gemeinschaft bitten, vorläufige oder zusätzliche Lösungen in Form von regional begrenzten Abkommen einzuführen. Die Bestimmungen des Protokolls Nr. 22 zum Beitrittsvertrag können sie in ihrer Hoffnung nur bestätigen, daß die Gemeinschaft sich bereit er-

klärt, im Rahmen der Assoziierung neue Wege einzuschlagen, die als Vorbild für die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern dienen können.

c) Wie oben erwähnt, haben sich die Vergünstigungen, die die assozierten Länder in Form von Zollpräferenzen auf dem Markt der Gemeinschaft genossen haben, im Laufe der letzten Jahre ständig verringert. Diese Entwicklung kann sich nur noch verstärken, da mehrere Faktoren zusammentreffen:

— Die Gemeinschaft hat sich auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Paris im Oktober 1972 verpflichtet, ihr allgemeines Präferenzsystem zu verbessern.

— Die multilaterale Handelskonferenz, die 1973 beginnen soll, bezweckt Senkungen der Zolltarife. Sie könnte daher zu einer Verringerung der Präferenzen für die assoziierten Länder führen.

— In jedem Fall wird die Ausweitung dieses Präferenzsystems auf eine größere Zahl assoziierter Länder nicht durch die Erweiterung der Gemeinschaft ausgeglichen. Für einige dieser Länder werden die Vorteile, die sie aus den Präferenzen ziehen, daher abnehmen.

Aus allen diesen Gründen wird die Gemeinschaft den Inhalt der Handelsvereinbarungen im Rahmen der Assoziierung erneuern und erweitern müssen, da sie sonst einen großen Teil ihrer Bedeutung verlieren würden und die Assoziierung selbst nach 15 Jahren nicht mehr als Rahmen für eine wirksame globale Politik der Entwicklungskooperation dienen könnte.

Eine derartige Entwicklung ist nicht vorstellbar, nachdem gerade auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft die Bedeutung der Assoziierung für die Gemeinschaft bestätigt und diese im übrigen aufgefordert wurde, eine Politik gegenüber allen Entwicklungsländern zu verfolgen, die sowohl den Handel als auch die finanzielle Zusammenarbeit erfassen würde.

Die Instrumente zur Entwicklung des Warenverkehrs sind bekannt, wenn sie auch bisher nicht alle genutzt wurden. Sie betreffen die Handelsregelung, die Stabilisierung der Ausfuhrerlöse und schließlich die finanzielle und technische Zusammenarbeit zur Handelsförderung. Keines dieser Instrumente darf für sich allein verwendet werden, erst ihr gemeinsamer Einsatz verspricht echte Ergebnisse.

1.2.1 Zoll- und Kontingentsregelung

1.2.1.1 Beibehaltung der Freihandelsregelung

Die Freihandelsregelung, die im Laufe der verschiedenen Assoziierungszeiträume schrittweise eingeführt wurde, dürfte eine Errungenschaft sein, die sich bewährt hat. Ihre Beibehaltung als Grundlage der Handelsbeziehungen zwischen den Partnern der Assoziierung ist aus mehreren Gründen gerechtfertigt.

a) Zunächst aus einem politischen Grund: Wahrung des Vertragscharakters der Assoziierung. Eine andere Lösung als die Beibehaltung der Freihandelsregelung würde den einseitigen und gefährdeten Charakter der Handelsbeziehungen unterstreichen. Dies stände im Widerspruch zu einer Konsolidierung der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet, deren Notwendigkeit stets offensichtlich war. Trotz der ungleichen wirtschaftlichen Lage der Partner haben die Gemeinschaft und die assoziierten Staaten es stets für wesentlich gehalten, daß ihre Gleichheit und Solidarität im Assoziierungsabkommen mit allen Mitteln zum Ausdruck gebracht wurde. Gerade diese Grundsätze unterscheiden die Assoziierungspolitik von der allgemeinen Politik der Gemeinschaft den Entwicklungsländern gegenüber, die weitgehend in autonomen Beschlüssen der Gemeinschaft zum Ausdruck kommt. Dies war beispielsweise der Fall bei der praktischen Durchführung des Gemeinschaftsangebots für allgemeine Präferenzen.

b) Die Gemeinschaft war und bleibt der Hauptabnehmer und Hauptlieferant der AASM und der für die Assoziierung in Betracht kommenden Länder.

1970 flossen 78 % des Gesamtwertes der Ausfuhren der AASM nach den Industrieländern in die sechs Länder der Gemeinschaft. Die erweiterte Gemeinschaft hatte rund zwei Drittel der Ausfuhr der assoziierten und assoziierbaren Länder nach den Industrieländern aufgenommen. Für die Einfuhren liegen dieser Werte bei 69 v. H. bzw. 64 v. H.

Diese Zahlen geben eine Vorstellung von der vorrangigen Bedeutung der Handelsbeziehungen dieser Länder zur Gemeinschaft. Trotz bereits realer Bemühungen um Diversifizierung der Absatzmärkte, deren weitere Entwicklung zu wünschen ist, besteht Grund zu der Annahme, daß die Ausrichtung ihres Außenhandels sich auf absehbare Zeit nicht grundlegend ändern wird. Die Gemeinschaft und ihre Partner sind daher unbestreitbar daran interessiert, die Hindernisse für ihren gegenseitigen Warenverkehr möglichst weitgehend zu verringern, wobei der Grundsatz der Liberalisierung als Grundlage der Handelspolitik der Assoziierung erhalten bleiben soll.

c) Langfristig gesehen, d. h. unter dem Gesichtspunkt der industriellen Entwicklung der assoziierten Staaten kann ein dritter Grund für die Beibehaltung der Freihandelsregelung angeführt werden. Gegenwärtig exportieren die AASM nur in geringem Umfang Fertig- und Halbfertigwaren. Ihre Industrialisierung, die bisher weitgehend auf die Versorgung der Binnenmärkte aus-

gerichtet war, hat gerade erst begonnen, doch man darf mit vollem Recht annehmen, daß sie sich in den kommenden Jahren den Märkten der entwickelten Länder zuwenden muß. Unter diesem Gesichtspunkt ist es für die Unternehmen der assoziierten Länder wichtig, sich darauf verlassen zu können, daß die für ihre Ausfuhren in die Gemeinschaft geltende Regelung so liberal wie möglich bleiben wird. Die Freihandelsregelung bedeutet in dieser Hinsicht eine umfassendere Lösung als die allgemeinen Präferenzen, die noch lange die am weitesten entwickelten Länder der Entwicklungsländer begünstigen werden und die nicht alle die assoziierten und assoziiablen Länder interessierenden Erzeugnisse erfassen.

d) Schließlich ist noch auf einen rechtlichen Grund hinzuweisen, der mit den Verpflichtungen der künftigen Partner der Assoziierung als Vertragsparteien des GATT zusammenhängt. Es gibt nur zwei Möglichkeiten, von Artikel I des GATT abzuweichen, in dem die Allgemeinverbindlichkeit der Meistbegünstigtenklausel für alle Vertragsparteien verankert ist. Diese Möglichkeiten bieten Artikel XXIV, der eine Ausnahme für Zollunionen und Freihandelszonen vorsieht, und Artikel XXV, der ausnahmsweise eine abweichende Regelung zuläßt, die aber einer strengen Kontrolle durch die Vertragsparteien unterliegt.

Die Anwendung von Artikel XXIV bietet offensichtlich Vorteile im Vergleich zu Artikel XXV. Diese Vorteile liegen im wesentlichen darin, daß die Beseitigung der Hindernisse für den Warenverkehr von Dauer ist und die völlige Freiheit der Parteien erhalten bleibt, die beschlossen haben, ihre Handelsbeziehungen im Rahmen von Freihandelszonen zu gestalten. Die Berufung auf Artikel XXV hingegen schließt eine periodische Prüfung der Ausnahme ein, die damit in Frage gestellt werden kann. Aufgrund von Artikel XXIV kann indessen die Freihandelsregelung für die gesamte Geltungsdauer des Assoziierungsabkommens garantiert werden.

1.2.1.2 Zollregelung

a) **Für die Gemeinschaft**

Die Zollregelung zugunsten der Ausfuhr der assoziierten Staaten in die Gemeinschaft kann selbstverständlich unter keinen Umständen weniger günstig sein als die gegenwärtige, die den AASM für den wesentlichen Teil ihrer Ausfuhr Zollfreiheit sichert.

Die Regelung für Agrarprodukte und landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, die Gemeinschaftserzeugnissen gleichartig sind oder mit ihnen konkurrieren, muß innerhalb der Assoziierung verbessert werden, damit die ihnen gewährte Präferenzspanne ihre volle Bedeutung behält. Diese Kontinuität darf aber dennoch nicht bedeuten, daß die derzeit geltenden Regelungen einfach verlängert werden. Zwei Gründe sind dafür maßgeblich. Der erste Grund ergibt sich aus der Erweiterung der Assoziierung, da nunmehr ein größeres Handelsvolumen und eine größere Anzahl Erzeugnisse erfaßt werden. Der zweite Grund besteht in der Notwendigkeit, das System sowie die Durchführungsmodalitäten befriedigender zu gestalten. Zwar hat das System im Vergleich zum ersten Abkommen von Jaunde bereits an Klarheit gewonnen, gab aber noch immer Anlaß zu zahlreichen Auslegungsschwierigkeiten, vor allem in bezug auf die Wahl der in Betracht kommenden Erzeugnisse (Begriff des wirtschaftlichen Interesses), die Höhe der Vergünstigungen im Vergleich zur allgemeinen Drittlandregelung und schließlich hinsichtlich der tatsächlichen Bedeutung der Konsultation der assozierten Staaten, die vor der endgültigen und autonomen Beschlußfassung der Gemeinschaft über die Durchführungsverordnungen erfolgen muß.

Zum „wirtschaftlichen Interesse" ist vor allem klarzustellen, daß es nicht nur aufgrund der derzeitigen Lage der jeweiligen Produktionszweige beurteilt werden darf, sondern auch insoweit dynamischer zu verstehen ist, als landwirtschaftliche Produktionen, die in der nahen Zukunft im Hinblick auf die Ausfuhr entwickelt werden könnten, berücksichtigt werden sollten. Wenn die assoziierten Staaten beschließen, eine solche Produktion zu entwickeln, hätten sie somit die Gewißheit, zu gegebener Zeit in den Genuß einer Sonderregelung zu gelangen.

Wie die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Sonderregelung für bestimmte Früchte und Gemüse mit Ursprung in den assoziierten Staaten kürzlich gezeigt haben, ist ebenfalls zu klären, wie die Bestimmung in Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 zum Abkommen von Jaunde auszulegen ist, die die Zollbefreiung für zollpflichtige Waren vorsieht, wenn „im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik keine Bestimmung über den Handel mit dritten Ländern vorgesehen ist."

An letzter Stelle ist der genaue Umfang der Konsultation der assoziierten Staaten innerhalb des Gemeinschaftsverfahrens zur Festsetzung der Sonderregelungen besser zu definieren. Ohne den Grundsatz der Autonomie der Gemeinschaft auf diesem Gebiet aufzugeben, steht fest, daß die Gemeinschaft sich nicht darauf beschränken kann, die etwaigen Bemerkungen oder Einwendungen der assoziierten Staaten nur zur Kenntnis zu nehmen und darüber hinwegzugehen. Die Bereitschaft zum Dialog, die die Grundlage der Assoziierung ist, verlangt, daß die Gemeinschaft sich verpflichtet, den Standpunkt der assoziierten Staaten im Rat zu prüfen.

b) **Für die assoziierten Länder**

Aufgrund der Errichtung von Freihandelszonen zwischen der Gemeinschaft und den verschiedenen assoziierten Staaten muß jeder von ihnen den Einfuhren aus der Gemeinschaft entsprechend einem angemessenen Zeitplan Zoll- und Kontingentsfreiheit gewähren oder beibehalten[6]), während er Drittländern gegenüber seine volle handelspolitische Autonomie behält.

Im übrigen müssen alle assoziierten Länder die Gemeinschaft als ein Ganzes betrachten und dafür sorgen, daß ihr gegenüber die Meistbegünstigung angewandt wird, abgesehen von Konzessionen zugunsten anderer Entwicklungsländer, und daß andererseits keine handelspolitische Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten auftritt. Dies ist einer der Grundsätze der Assoziierungspolitik seit Beginn der Assoziierung, der natürlich beibehalten werden muß.

Die Freihandelsregelung, auf der die Handelsvereinbarungen der Assoziierung seit ihrem Beginn beruhen, erfüllt mehrere bereits genannte Voraussetzungen. Sie muß unter anderem zu einer befriedigenden Ausweitung des Handels und als Folge davon zu einer ausgewogenen Entwicklung der Wirtschaft der assoziierten Staaten führen. Falls die Liberalisierung des Handels in Widerspruch zu den Erfordernissen der Entwicklung tritt, müßten daher alle zweckdienlichen Ausnahmen beschlossen werden können. Das Abkommen von Jaunde sieht dies übrigens bereits ausdrücklich vor, und seine Bestimmungen in Artikel 3, Absatz 2 sowie im Protokoll Nr. 2 über die Anwendung dieses Artikels müßten übernommen werden.

c) **Das Problem der sogenannten „Gegenpräferenzen“**

Bekanntlich bestehen gewisse Meinungsverschiedenheiten über die Präferenzen, die sich bei der Errichtung von Freihandelszonen insbesondere für die Ausfuhren der Gemeinschaft nach den assoziierten Ländern ergeben können. Die Kommission hält es daher für erforderlich, ihre Haltung in dieser Frage klar festzulegen.

Zunächst ist von folgender Feststellung auszugehen: Die Handelspolitik sowie die Strukturen und Regelungen des Außenhandels der assoziierten und assoziierbaren Länder sind äußerst unterschiedlich. Man findet in ihnen alle Abstufungen, die zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Konzepten denkbar sind. Es ist somit normal, daß ihre Zoll-, Kontingents- und Steuerpolitik sowie die technische Ausgestaltung dieser Politik die gleiche Verschiedenartigkeit aufweist.

Angesichts dieser verschiedenartigen Haltungen, Situationen und Traditionen müßte die Gemeinschaft zum Ausdruck bringen, daß sie nicht beabsichtigt, die Politik und das Verhalten der assoziierten Länder grundlegend zu verändern, sondern den Wunsch hat, nach Wegen für eine elastische Anpassung zu suchen, die einerseits den Grundsatz des Freihandels wahrt und andererseits die offensichtlichen Unterschiede in den Auffassungen zwischen den für die Assoziierung in Betracht kommenden Ländern, vor allem in Bezug auf die sogenannten „Gegenpräferenzen“, ausgleicht.

Konkret könnte die Haltung der Gemeinschaft nach vier Aspekten gegliedert werden:

— Aus Gründen, die im wesentlichen auf die Vereinbarkeit des Systems mit den GATT-Vorschriften und auf der Dauerhaftigkeit der den assoziierten Ländern gewährten Handelsvergünstigungen beruhen, beabsichtigt die Gemeinschaft eine Freihandelsregelung im Rahmen von Freihandelszonen beizubehalten.

— Die Gemeinschaft verlangt von ihren Partnern nicht die Gewährung irgendeiner Präferenzregelung, sondern nur die Anwendung der Zollfreiheit, die sich normalerweise aus der Errichtung einer Freihandelszone ergibt. Diese Regelung könnte im übrigen mit sehr weitgehenden Ausnahmen, ähnlich den im Protokoll 2 zum Abkommen von Jaunde vorgesehenen Ausnahmen, verbunden werden, um den Bedürfnissen der wirtschaftlichen Entwicklung der assoziierten Länder Rechnung zu tragen.

— Die handelspolitische Autonomie der Parteien, die mit der Freihandelsregelung verbunden ist, erlaubt es einem assoziierten Land, sofern es dies wünscht, die der Gemeinschaft gewährte Zollfreiheit auf Drittländer einseitig oder im Verhandlungswege auszudehnen[7]). In diesem Fall würde die Freihandelszone nicht mehr zu einer Präferenzregelung für die Gemeinschaft führen. Den assozierten Ländern, die diesen Weg nicht einzuschlagen wünschen, steht es natürlich frei, darauf zu verzichten. Dabei handelt es sich um eine Entscheidung, die eindeutig der völlig frei getroffenen Wahl jedes einzelnen assoziierten Landes vorbehalten bleiben muß.

---

[6]) Die Probleme, die sich daraus möglicherweise für die Einnahmen des Staatshaushalts ergeben, ließen sich, wie dies in der derzeitigen Assoziierung bereits der Fall war, durch geeignete Maßnahmen lösen.

[7]) Die Probleme, die sich daraus möglicherweise für die Einnahmen des Staatshaushalts ergeben, ließen sich, wie dies in der derzeitigen Assoziierung bereits der Fall war, durch geeignete Maßnahmen lösen.

— Wie in der Vergangenheit wird die Gemeinschaft die finanzielle und technische Zusammenarbeit nicht von Präferenzen zu ihren Gunsten abhängig machen.

Nur diese Position ermöglicht es, innerhalb einer gleichen Assoziierung die Freihandelsregelung mit der Beteiligung zahlreicher Länder mit unterschiedlichen Auffassungen zum Problem der sogenannten „Gegenpräferenzen" in Einklang zu bringen.

Von dieser grundsätzlichen Haltung ausgehend wäre noch zu prüfen, wie jeder assoziierte Staat in seinem Zolltarif zum Ausdruck bringen kann, daß für ihn der Gemeinschaft gegenüber eine Freihandelsregelung gilt oder daß er sich einer derartigen Regelung nähert. Dies ist in erster Linie ein technisches Problem, das im gegenseitigen Einvernehmen mit den jeweiligen assoziierten Ländern zu prüfen ist.

1.2.1.3 **Außertarifliche Hemmnisse**

Ein reibungsloses Funktionieren der Freihandelsregelung zwischen der Gemeinschaft und ihren Partnern setzt voraus, daß man sowohl den mengenmäßigen Beschränkungen als auch den anderen außertariflichen Maßnahmen, die die Entwicklung des Handels beeinträchtigen könnten, besondere Aufmerksamkeit widmet.

a) **Für die Gemeinschaft**

Die im derzeitigen Abkommen von Jaunde verankerte fast vollständige Liberalisierung müßte bedingungslos verlängert werden.

Außerdem muß man aber bei drei verschiedenen Problemen Fortschritte erzielen: Berücksichtigung der Interessen der assoziierten Länder bei der Ausarbeitung außertariflicher Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, Abschaffung der Verbrauchssteuern auf tropische Erzeugnisse und Schutz der Ursprungsbezeichnungen für Lebensmittel. In ihrem Memorandum über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern (Programm für eine erste Reihe von Maßnahmen) hat die Kommission im übrigen die Gründe für eine Verbesserung der Lage in diesen beiden letztgenannten Punkten und die entsprechenden Ziele bereits deutlich dargelegt.

Die Verhandlungen über die Erneuerung und Erweiterung der Assoziierung müssen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten die Gelegenheit bieten, eine Reihe konkreter Verpflichtungen zu übernehmen, deren Art und Umfang in den späteren Vorschlägen der Kommisison behandelt werden sollen.

b) **Für die assoziierten Staaten**

Die allgemeine Struktur der im Abkommen von Jaunde festgelegten Regelung mit den vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten scheint zufriedenstellend zu sein und müßte folglich erhalten bleiben. Da jedoch die Erfahrung gelehrt hat, daß noch gewisse Quellen für Mißverständnisse bestehen, muß die Gemeinschaft unter Hinweis auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten klar und deutlich sagen, welche Maßnahmen ihres Erachtens mengenmäßige Beschränkungen darstellen oder die gleiche Wirkung wie derartige Beschränkungen haben könnten. Außerdem muß sie daran erinnern, daß sie stets bereit ist, sehr großes Verständnis für Maßnahmen dieser Art zu zeigen, wenn sie von den assoziierten Staaten aufgrund der Erfordernisse ihrer Entwicklung oder des Gleichgewichts ihrer Zahlungsbilanz getroffen werden.

1.2.2 Stabilisierung der Ausfuhrerlöse

Finanzielle Hilfe allein genügt nicht, um in der Dritten Welt ein befriedigendes Wachstumstempo auszulösen. Die Gründe dafür sind heute allgemein bekannt. Unter anderem gilt, daß die Hilfe nur dann wirksam ist, wenn sie einer Wirtschaft zugute kommt, in der ein Mindestmaß an Stabilität herrscht. Außerdem beeinflußt sie das Wirtschaftswachstum erst auf mittlere und lange Sicht. Auf kurze Sicht könnte das Wirtschaftswachstum durch eine Steigerung und Normalisierung der Ausfuhrerlöse jedoch beträchtliche Impulse erhalten.

Die fehlende Stabilität der Ausfuhrerlöse beruht nicht nur, wie wir oben gesehen haben, auf den Preisschwankungen, sondern auch auf Unterschieden in den Ausfuhrmengen. Um der dringenden Forderung der Entwicklungsländer entgegenzukommen, die nachdrücklich eine Verbesserung ihrer Handelsbeziehungen zu den Industrieländern wünschen, wird allgemein anerkannt, daß die Völkergemeinschaft eine Politik verfolgen sollte, die sicherstellt, daß

— langfristig der Trend zum raschen Anstieg der Fertigwarenausfuhren aus den Entwicklungsländern, die den Industrieländern gegenüber vergleichbare Vorteile genießen, erhalten bleibt,

— kurzfristig die Ausfuhrerlöse aus dem Handel mit Grundstoffen stabilisiert und aufgewertet werden.

Das Problem der Stabilisierung der Ausfuhrerlöse der Grundstoff-Erzeugerländer scheint Lösungen auf internationaler Ebene zu fordern. Bisher jedoch sind die Erfahrungen mit den internationalen Übereinkommen für Erzeugnisse, die für die Entwicklungsländer wichtig sind (Kaffee, Zinn, Zucker, Weizen) nicht sehr befriedigend. Zum einem wurden nur

für wenige Erzeugnisse internationale Übereinkommen abgeschlossen, vor allem weil diese Formel nicht die einstimmige Billigung aller Verbraucherländer findet. Dazu kommen noch die Schwierigkeiten bei der Durchführung der Übereinkommen sowie die Tatsache, daß sie sich im wesentlichen auf die Stabilisierung der Preise beschränken.

In diesem Zusammenhang wäre es illusorisch, sich allein auf den Abschluß internationaler Übereinkommen zu verlassen. Die auf diesem Gebiet vorherrschende Auffassung sowie die Grenzen der bestehenden Übereinkommen machen es unwahrscheinlich, daß innerhalb relativ kurzer Fristen Übereinkommen ausgearbeitet werden, die eine Gesamtlösung des Problems der Stabilisierung der Ausfuhrerlöse für die Entwicklungsländer bringen könnten.

1.2.2.1 Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion

In dem Wunsch, eine Lösung innerhalb eines möglichst offenen Rahmens zu suchen, hat die Gemeinschaft bisher systematisch dem Abschluß weltweiter Übereinkommen den Vorzug gegeben. Ihre grundsätzliche Haltung in dieser Frage hat sich nicht geändert. Aus den unzureichenden Ergebnissen auf diesem Weg und den Erfordernissen ihrer Bindungen im Rahmen der Assoziierung hat die Kommission jedoch ihre Lehren gezogen und in ihrem Memorandum über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern die Möglichkeit erwogen, regionale Übereinkommen für Erzeugnisse abzuschließen, falls „es sich als unmöglich erweisen sollte, internationale Übereinkommen abzuschließen, oder wenn für die Entwicklungsländer nachteilige Verzögerungen im Abschluß dieser Übereinkommen eintreten sollten".

Die Gemeinschaft ist in dieser Richtung weitergegangen, wie die Texte des Protokolls Nr. 22 und die Gemeinsame Absichtserklärung im Anhang zu den Beitrittsakten der Beitrittsländer zur Gemeinschaft zeigen. Das Protokoll Nr. 22 erklärt, daß „die Gemeinschaft sich die Wahrung der Interessen aller Länder (AASM und Commonwealth-Länder in Afrika, im Indischen Ozean, im Pazifischen Ozean und im Karibischen Raum), deren Wirtschaft in hohem Maße von der Ausfuhr von Grundstoffen, insbesondere Zucker, abhängt, angelegen sein lassen wird".

Die Zuckerfrage wird in diesem Rahmen geregelt, wobei im Zusammenhang mit der Zuckerausfuhr die Bedeutung dieses Erzeugnisses für die Wirtschaft mehrerer dieser Länder, namentlich der Commonwealth-Länder, berücksichtigt wird.

Auf dieser Grundlage kann die Gemeinschaft eine Aktion zugunsten der Grundstoffe durchführen, die für die im Protokoll Nr. 22 genannten Länder von Bedeutung sind. Ausgehend von einem typischen Erzeugnis, nämlich Zucker, für das im übrigen eigene Termine gelten, will die Gemeinschaft eine Politik für mehrere Erzeugnisse ausarbeiten, die für die assoziierten oder assoziierbaren Entwicklungsländer von lebenswichtiger Bedeutung sind. In der Tat liegt die Verantwortung der Gemeinschaft für die Wahrung der Interessen der Entwicklungsländer, deren Wirtschaft weitgehend von ihren Grundstoffausfuhren abhängt, zunächst im Rahmen der erweiterten Assoziierung.

Es ist außerordentlich wichtig, daß zu dem nachfolgend von der Kommission vorgeschlagenen System die Gemeinschaft schnell Stellung nimmt. Einerseits wird die Erweiterung der Assoziierung unweigerlich zu einer Verwässerung der Präferenzen führen, die die AASM bisher für ihre Erzeugnisse – vor allem die wichtigsten tropischen Grundstoffe – genießen, die sie in Konkurrenz zu den assoziierbaren Ländern exportieren. Andererseits fallen diese Verhandlungen zeitlich mit der multilateralen GATT-Handelskonferenz zusammen: Für diese beiden Verhandlungen müßte die Gemeinschaft ihre Haltung zur Zolltarifregelung für die wichtigsten tropischen Grundstoffe gleichzeitig festlegen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich im übrigen aus den auf der Gipfelkonferenz festgelegten Leitlinien, die die Gemeinschaft verpflichten, die Anliegen aller Entwicklungsländer zu berücksichtigen, während der Besitzstand der Assoziierungspolitik erhalten bleiben soll.

Die Gemeinschaft muß daher so vorgehen, daß sie diese beiden Erfordernisse in Einklang bringt, indem sie die Berücksichtigung der Interessen aller Entwicklungsländer einerseits und der assoziierten oder assoziierbaren Länder andererseits gegeneinander abwägt. Für die letztgenannten Länder, die allgemein zu den am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländern gehören, würde die Einführung eines Systems zur Stabilisierung ihrer Exporterlöse erst recht wichtig. Mit diesem System würde in wirksamster Weise einem Grundbedürfnis ihrer Wirtschaft Rechnung getragen, auf das sie im übrigen seit langem immer wieder hingewiesen haben. So würde der handelspolitische Teil der Assoziierung seinen wesentlichen Inhalt bewahren.

1.2.2.2 Möglichkeiten und Modalitäten für eine Gemeinschaftsaktion im Rahmen der Assoziierung

Die Mechanismen der Assoziierung für die Stabilisierung der Ausfuhrerlöse

— dürfen nicht dem freien Spiel des Marktes zuwiderlaufen;
— dürfen keine Hindernisse für den Außenhandel schaffen;
— müssen mit den Weltwarenabkommen vereinbar sein, wenn solche für die gleichen Erzeugnisse bestehen, und dem Abschluß neuer Warenabkommen nicht im Wege stehen.

Unter diesen Umständen könnte das zugunsten der assoziierten Staaten vorgesehene System folgendermaßen aussehen:

Die Gemeinschaft müßte im Rahmen von vertraglichen Abmachungen mit ihren Partnern eine gewisse Garantie für die Stabilisierung der Ausfuhrer-

löse gewisser Erzeugnisse in die Gemeinschaft übernehmen. Die Modalitäten dieser Garantie müßten abgestuft sein, um dem Abhängigkeitsgrad der Wirtschaften der beteiligten Länder von den verschiedenen Erzeugnissen Rechnung zu tragen.

Um dieses allgemeine Ziel zu erreichen, wären die wichtigsten Regeln:

- Festsetzung eines Referenzpreises pro Erzeugnis für bestimmte Mengen für jedes Land.
- Garantie für die begünstigten Länder, daß ihnen Finanzmittel in Höhe des Unterschieds zwischen dem tatsächlichen Wert der Ausfuhren nach der Gemeinschaft (Weltpreis x Ausfuhrmengen) und ihrem Referenzwert (Referenzpreis x limitierte Mengen) [8]) bereitgestellt werden.
- Bereitstellung von Mitteln, grundsätzlich durch automatische Eröffnung einer Kreditlinie für das begünstigte Land, sobald seine Ausfuhrerlöse in die EWG während eines bestimmten Zeitraums unter den Referenzwert fallen. Dieser Kredit müßte zurückgezahlt werden, sobald die Erlöse das Referenzniveau übersteigen, und zwar nur soweit ihre Zunahme auf einem Anstieg der Weltmarktpreise beruht und im Verhältnis dazu. Der begünstigte Staat müßte diese überschüssigen Erlöse bereitstellen oder ihre Bereitstellung garantieren. Unter gewissen Voraussetzungen, die sich jeweils nach dem Erzeugnis und dem Land richten, könnte auf die Rückzahlung der gewährten Kredite verzichtet werden (Fall der am wenigsten begünstigten assoziierten Länder).
- Festlegung der Modalitäten für die Zuweisung und Verwendung der den begünstigten Ländern bereitgestellten Mittel, entsprechend vertraglicher Abmachungen.

Folgende Erzeugnisse kämen aufgrund ihrer Bedeutung für die Wirtschaft der potentiellen Empfängerländer und der hohen Unbeständigkeit ihrer Märkte für diese Regelung in Betracht: Zucker, Erdnüsse, Erdnußöl, Baumwolle, Kakao, Kaffee, Bananen, Kupfer.

Für jedes Erzeugnis würde der jährlich zu berücksichtigende Referenzpreis, ausgedrückt in Rechnungseinheiten, aus dem beweglichen Durchschnittswert der Weltmarktpreise, beispielsweise in den fünf dem jeweiligen Haushaltsjahr (Wirtschaftsjahr oder Kalenderjahr) vorangehenden Jahren, berechnet werden. Besteht ein internationales Übereinkommen, das Preismargen vorsieht, so müßte der Referenzpreis mindestens dem Mittelwert der Marge entsprechen [9]). Er könnte mit Zuschlagskoeffizienten verbunden werden, um die unterschiedliche Lage der Empfängerländer in bezug auf Entwicklungsstand, geographische Verhältnisse, Auswirkungen auf die Beschäftigung, zu berücksichtigen.

Es gilt, möglichen Zollsenkungen im Rahmen der multinationalen GATT-Verhandlungen Rechnung zu tragen. Sollte die Gemeinschaft solche Zollsenkungen beschließen, müßten die vorerwähnten Referenzpreise dementsprechend angehoben werden. Dies entspräche nach Ansicht der Kommission der Verpflichtung, die erworbenen Vergünstigungen zu berücksichtigen.

Die Referenzmengen würden unveränderlich für die Geltungsdauer des Abkommens, beispielsweise aufgrund des Mittelwertes der Ausfuhren des Empfängerlandes in die Gemeinschaft in den letzten 5 Jahren vor Inkrafttreten festgesetzt. Davon könnte gegebenenfalls ein Freibetrag abgezogen werden.

Normalerweise sollte der Endtermin der Übereinkommen für einzelne Erzeugnisse mit dem Ablauf des Assoziierungsabkommens zusammenfallen. Jedoch muß durch zusätzliche Bestimmungen sichergestellt werden, daß die betreffenden Übereinkommen in Kraft bleiben können, wenn zwischen zwei Assoziierungsabkommen eine Unterbrechung eintritt.

Mit jedem Empfängerland würde ein Übereinkommen über die Modalitäten für die Verwendung der bereitgestellten Mittel geschlossen. Dieses Übereinkommen würde die obligatorischen vorrangigen Verwendungszwecke sowie die Modalitäten für die Verwendung der Restbeträge und die entwicklungspolitischen Maßnahmen festlegen, die jedes Land durchzuführen beabsichtigt, um die ihm gewährte Garantie optimal zu nutzen, insbesondere zur Sicherstellung der Beschäftigungsstabilität, zur Diversifizierung der Wirtschaft usw. Die Form dieser Verpflichtung könnte sich mutatis mutandis an die Absichtserklärung anlehnen, die dem Internationalen Währungsfonds von den Empfängerländern einer Kreditzusage gegenüber abgegeben werden [10]).

---

[8]) In das System sind geeignete Sicherungen einzubauen, um zu verhindern, daß die Gemeinschaftsgarantie im Falle spürbarer Veränderungen in der Bestimmung der Ausfuhren der begünstigten Staaten oder bei anormalen Preiseinbrüchen auf dem Weltmarkt infolge einer übermäßigen Ausweitung der Ausfuhren aufs Spiel gesetzt wird.

[9]) Für Zucker müßte der Referenzpreis mindestens dem gegenwärtigen Preis des „Commonwealth Sugar Agreement" (CSA) entsprechen.

[10]) Nach den Bestimmungen dieser Verpflichtung müßten die bereitgestellten Mittel wie folgt aufgegliedert werden:

- ein Teil würde der öffentlichen Hand erlauben, den Hauptproduzenten die Erhaltung eines Mindestabnahmepreises pro Einheit für die von ihnen gelieferten Mengen zu garantieren, um zu verhindern, daß sie sich bei einem Rückgang des Abnahmepreises von der Produktion zurückziehen.
- Ein weiterer Betrag wäre für die öffentliche Hand bestimmt, um vor allem die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Erzeugnisses zu verbessern und die Wirtschaft zu diversifizieren.

Diese beiden erstgenannten Beträge könnten sinnvoll von der Stabilisierungskasse oder jedem ähnlichen Organ verwaltet werden.

Der Restbetrag der verfügbaren Mittel könnte der Regierung als Wirtschaftssubjekt zufließen, um Vorhaben von allgemeinen Interessen zu finanzieren, deren Durchführung durch den Rückgang der Exporterlöse in Frage gestellt wäre.

Besondere und ergänzende Modalitäten einschließlich der quantitativen Aspekte des Problems müßten für Zucker vorgesehen werden, insbesondere damit einmal das Bestehen des „Commonwealth Sugar Agreement" und zum anderen die Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik bei diesem Erzeugnis sowie die Erfordernisse des Weltzuckerübereinkommens berücksichtigt werden [11]).

Die Kommission prüft gegenwärtig diese letztgenannten Aspekte und wird baldmöglichst geeignete Vorschläge unterbreiten.

Die Kosten des Systems lassen sich nur schwer im voraus abschätzen, da man nicht weiß, wie stark die Weltmarktpreise und die Ausfuhrmengen der begünstigten Länder schwanken werden. Da aber das empfohlene System auf dem Grundsatz der Bereitstellung rückzahlbarer Kredite beruht, dürften die Nettokosten vertretbar sein.

Seine Finanzierung könnte aus den eigenen Mitteln der Gemeinschaft sichergestellt werden; sie müßte jedoch im Haushalt von den anderen für die Zusammenarbeit bereitgestellten Mitteln unterschieden werden.

2. Die finanzielle und technische Zusammenarbeit

2.1 ENTWICKLUNG UND CHARAKTERISTIKA DER FINANZIELLEN UND TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Wenn auch die Hilfe, die die Gemeinschaft den AASM gewährt, nur einen relativ geringen Teil – rund 7 v. H. – der gesamten öffentlichen Leistungen der derzeit daran beteiligten sechs Mitgliedstaaten darstellt, so ist diese Hilfe doch für die assoziierten Staaten von großer Bedeutung. In den letzten Jahren machten die Beiträge der Gemeinschaft im Durchschnitt ein Fünftel der öffentlichen Hilfe aus, die sie erhielten. Bei manchen Ländern, vor allem einigen der ärmsten, konnten diese Beiträge der Gemeinschaft 30 v. H. der gesamten ausländischen Finanzhilfe erreichen und sogar übersteigen. Das bedeutet also, daß jede Änderung ihres Volumens oder ihrer Zusammensetzung nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik der assoziierten Staaten haben kann, die meist weitgehend auf die öffentliche Auslandshilfe angewiesen sind.

Die finanzielle und technische Zusammenarbeit in der im derzeitigen Abkommen von Jaunde vorgesehenen Form ist das Ergebnis einer zehnjährigen Assoziierung zwischen der Gemeinschaft und den AASM. Im großen und ganzen ist sie den Wünschen und Bedürfnissen der AASM angepaßt, die wegen der paritätischen Grundlagen der Assoziierung ganz unmittelbar selbst dazu beigetragen haben, Konzeption und Organisation und danach auch die Anpassungen dieser Zusammenarbeit festzulegen. Da Formen und Modalitäten der Zusammenarbeit im Abkommen geregelt sind, hat der Assoziierungsrat unter anderem dann die Aufgabe, die allgemeine Ausrichtung ihrer Durchführung entsprechend den Bedürfnissen festzulegen.

Die konkrete Durchführung der Hilfe vollzieht sich überdies auf der Basis einer wirklichen und engen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Organen der assoziierten Staaten und denen der Gemeinschaft (Kommission und EIB). Die Initiative für sämtliche Vorhaben liegt bei den assoziierten Staaten. Die Prüfung der eingereichten Vorhaben auf ihre Finanzierungswürdigkeit wird von der Gemeinschaft im Dialog mit den betreffenden Staaten durchgeführt. So sind diese Staaten, oder die Empfänger der von ihnen gebilligten Hilfe, in vollem Umfang für die Durchführung der Vorhaben verantwortlich, wobei ihre eigenen finanziellen Mittel durch die Gemeinschaftshilfe ergänzt werden. Es sind also die assoziierten Länder, die mit der finanziellen und technischen Unterstützung der Gemeinschaft ihre Entwicklung nach eigener Wahl verwirklichen.

Die Hilfe der Gemeinschaft ist bindungsfrei, auf der Ebene der Mitgliedstaaten wie sämtlicher assoziierter Länder. Sie vollzieht sich demnach unter wirtschaftlich günstigen Bedingungen und trägt dabei maximal zur Entwicklung der Produktionskapazität in den AASM bei.

Schließlich läuft die Zusammenarbeit auch noch nach Fertigstellung der Projekte weiter. Die assoziierten Staaten sind für ordnungsgemäßen Betrieb und Instandhaltung der erstellten Anlagen und Bauwerke verantwortlich, die Gemeinschaft überprüft jedoch regelmäßig mit ihnen, in welchem Zustand sie sich befinden und wie sie verwendet werden, um ihnen erforderlichenfalls helfen zu können, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit die angestrebten Ziele voll erreicht werden können.

So hat sich die Gemeinschaft bemüht, ihre finanzielle Hilfe immer enger in die eigenen Anstrengungen der AASM einzubauen. Die gemeinsamen Bemühungen um eine bessere Anpassung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit an die Entwicklungserfordernisse der assoziierten Staaten ging Hand in Hand mit einer Steigerung des Umfangs der von der Gemeinschaft gewährten Finanzmittel [12]). Die vorgenommenen Anpassungen betrafen mehrere wesentliche Punkte, wie den sektoralen Anwendungsbereich der Finanzhilfe, die Modalitäten und Formen der Finanzierungsmaßnahmen, das für die Finanzierung zur Verfügung stehende Instrumentarium oder schließlich auch die Programmierung der Vorhaben.

---

[11]) Bei diesem Erzeugnis muß ebenfalls der in der Absichtserklärung zur Beitrittsakte angesprochene Fall Indiens berücksichtigt werden.

[12]) Für den ersten EEF standen 581 Millionen Rechnungseinheiten zur Verfügung. Im ersten Abkommen von Jaunde waren für die AASM 730 Millionen Rechnungseinheiten vorgesehen (EEF: 666 Millionen; EIB: 64 Millionen), im zweiten Abkommen 918 Millionen (EEF: 828 Millionen; EIB: 90 Millionen).

a) Der sektorale Anwendungsbereich der finanziellen und technischen Zusammenarbeit wurde vor allem im Laufe der Zeit erweitert und zugleich genauer umrissen. In der Zeit des ersten Assoziierungsabkommens (1. EEF) lag der Schwerpunkt beim Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Basisinfrastruktur, für den fast zwei Drittel der Mittel eingesetzt wurden. Im Rahmen des ersten Abkommens von Jaunde (2. EEF) wurden die Maßnahmen in den unmittelbar produktiven Sektoren – hauptsächlich der Landwirtschaft – erheblich verstärkt. Das zweite Abkommen (3. EEF) hielt an dieser Tendenz fest, jedoch unter Erweiterung des Aktionsbereichs auf die Förderung der Industrialisierung und der Vermarktung der Landeserzeugnisse sowie die Entwicklung des Fremdenverkehrs. Heute umfaßt also die finanzielle und technische Zusammenarbeit sämtliche Bereiche der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung: Verstärkung und Entwicklung der Infrastruktur (Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Unterrichtswesen, Gesundheitswesen, Wasserversorgung und städtische Erschließungsanlagen), Modernisierung und Diversifizierung der produktiven Wirtschaftstätigkeiten (landwirtschaftliche Produktion, Energie, Industrie, Fremdenverkehr und Handel), Ausbildung der Menschen usw.

b) Gleichzeitig mit der Erweiterung der Bereiche, die für die Finanzhilfe der Gemeinschaft in Betracht kommen, wurden die Modalitäten der Maßnahmen noch weit vielseitiger gestaltet. Während die Mittel des ersten Europäischen Entwicklungsfonds nur für Investitionen verwendet werden konnten, wurde mit den beiden Abkommen von Jaunde auch die Finanzierung von Maßnahmen der technischen Hilfe ermöglicht: allgemeine Untersuchungen über die Entwicklung der assoziierten Staaten, um Ansatzpunkte für geeignete Projekte aufzuzeigen; projektgebundene technische Hilfe; allgemeine technische Hilfe, die vor allem Ausbildungsprogramme betraf.

   Um die Probleme eines besonders komplizierten Sektors besser lösen zu können, wurden auch mehrere neue Formen für die Vermarktungshilfe eingeführt. So kann die Gemeinschaft beispielsweise bei Beteiligungen an Handelsmessen oder aber bei Verkaufsförderungskampagnen einen Teil der Kosten übernehmen.

   Für den Fall, daß in den assoziierten Staaten ernste Schwierigkeiten infolge von Naturkatastrophen auftreten, wurde bereits im ersten Abkommen von Jaunde die Möglichkeit zur Gewährung einer außerordentlichen Hilfe geschaffen; im zweiten Abkommen wurde diese Möglichkeit, wie oben ausgeführt, etwas ausgedehnt.

c) Im Zusammenhang mit der geschilderten Entwicklung wurden die Finanzierungsinstrumente schrittweise verfeinert, um der großen Vielzahl der Umstände besser Rechnung tragen zu können. Unter Beibehaltung ihrer grundlegenden Besonderheit – das absolute Überwiegen der Finanzierung durch Subventionen – wurde die Hilfe der Gemeinschaft diversifiziert.

   Während der erste Europäische Entwicklungsfonds nur die Finanzierung in Form von Subventionen kannte, wurde daneben im ersten Abkommen von Jaunde noch das Darlehen zu Sonderbedingungen eingeführt. Bei produktiven Maßnahmen mit normaler finanzieller Rentabilität kann außerdem die Europäische Investitionsbank Darlehen bis zu einem bestimmten Betrag zu normalen Konditionen gewähren, zu denen unter Umständen Zinsvergütungen aus Mitteln des EEF hinzukommen können.

   Im derzeitigen Assoziierungsabkommen wurde die Struktur der Gemeinschaftshilfe nicht wesentlich verändert; allerdings wurde das zur Verfügung stehende Instrumentarium noch dahingehend erweitert, daß minoritäre Beteiligungen am haftenden Kapital von Unternehmen möglich sind, Darlehen über zwischengeschaltete Entwicklungsbanken gewährt werden können und schließlich das System der Zinsvergütungen gelockert wurde, um die Inanspruchnahme von Darlehen der Europäischen Investitionsbank zu erleichtern.

   Unter Wahrung des liberalen Charakters der Kooperationspolitik – die mit einer zu 80 v. H. in Form von Subventionen gewährten Finanzhilfe den Entschließungen und Empfehlungen der UNCTAD, des DAC und der letzten Pariser Gipfelkonferenz entspricht – hat es die Assoziierung insgesamt verstanden, sich neuartige Instrumente zu schaffen, die es ermöglichen, die finanziellen Bedingungen der Hilfe der Lage und dem Entwicklungsniveau der assoziierten Länder sowie den Besonderheiten der einzelnen Vorhaben anzupassen.

d) Die Bedeutung der von der Gemeinschaft geleisteten Hilfe für die assoziierten Staaten ebenso wie die zunehmende Vielfalt und Vielschichtigkeit der im Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit durchgeführten Maßnahmen zeigten die Notwendigkeit, in der Praxis der Hilfe einige Verbesserungen einzuführen. So erschien es zweckmäßig, zu Beginn des Zeitraums – für jedes einzelne assoziierte Land und nach Prioritäten geordnet – eine indikative Liste der Vorhaben aufzustellen, für die eine Finanzierung seitens der Gemeinschaft gewünscht wurde.

   Mit dem derzeitigen Assoziierungsabkommen wurde so für die in den fünf Jahren der Durchführung des Assoziierungsabkommens aus Mitteln des EEF zu finanzierenden Maßnahmen von den zuständigen Stellen der assoziierten Staaten und der Gemeinschaft eine Programmierung durchgeführt. Diese Programmierung – die die

Souveränität der assoziierten Länder in der Vorlage der Vorhaben völlig unangetastet läßt – reiht sich in die Entwicklungspolitik jedes einzelnen von ihnen ein, der so für mehrere Jahre über die Absichten der Gemeinschaft recht genau im Bilde ist. So können die Staaten die Verwendung der von verschiedenen Seiten gewährten Auslandshilfe besser planen und insbesondere aus einer engeren Koordinierung zwischen der Hilfe der Gemeinschaft und der sonstigen Auslandshilfe, in erster Linie der bilateralen Hilfe der Mitgliedstaaten, Nutzen ziehen. Umgekehrt ermöglicht es die Programmierung der Gemeinschaft, ihre Maßnahmen mehr auf die für die assoziierten Staaten prioritären Sektoren und Regionen zu konzentrieren, sie enger mit der von anderer Seite gewährten – bilateralen und multilateralen – Hilfe zu koordinieren, und schließlich ihre eigenen Aufgaben hinsichtlich der Prüfung der Vorhaben und der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der AASM besser zu organisieren.

2.2 KÜNFTIGE ENTWICKLUNG DER FINANZIELLEN UND TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Aufgrund der bereits langen Erfahrungen in der Assoziierung konnte die finanzielle und technische Zusammenarbeit dank der paritätischen Prinzipien und dem Geist enger Zusammenarbeit, auf denen sie aufgebaut ist, den ständig neuen Erfordernissen der Entwicklung der assoziierten Staaten regelmäßig angepaßt werden. Das neue Abkommen müßte also einerseits die bisher erreichten Ergebnisse verankern und die Palette der Formen der Hilfe und der zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente konsolidieren, andererseits sowohl in sektoraler Hinsicht wie bezüglich der Methoden und Praxis der Zusammenarbeit die Präzisierungen und neuen Nuancen vorsehen, die sich als wünschenswert erweisen. Im folgenden wird versucht, diese zu definieren, um dann zu klären, in welchen Punkten über derartige Anpassungen hinaus die Zusammenarbeit vertieft und einige neue Bestimmungen vorgesehen werden sollten.

Indem die Kommission die nachstehenden Anpassungen und Neuerungen vorschlägt, hat sie sich bemüht, nicht unerhebliche Folgen, die die Erweiterung der Assoziierung für die finanzielle und technische Zusammenarbeit haben wird, zu berücksichtigen. Selbstverständlich sind diese Vorschläge zu gegebener Zeit im Lichte der Wünsche, die die Verhandlungspartner vorbringen mögen, erneut zu prüfen.

Die verschiedenen Vorschläge der Kommission lassen sich zu drei Hauptgruppen zusammenfassen:

1. Beibehaltung der allgemeinen sektorenweisen Prioritäten, die sich erfahrungsgemäß bewährt haben: dies bedeutet, daß das Hauptgewicht auch weiterhin auf dem stärkeren Ausbau der Wirtschafts- und Sozialinfrastrukturen, der Entwicklung des ländlichen Raums und der Ausbildung liegen müßte; dies bedeutet aber auch, daß die im Rahmen des derzeitigen Abkommens ergriffenen Direktmaßnahmen zugunsten der Industrialisierung, der Vermarktung und der Verkaufsförderung fortgesetzt und intensiviert werden müssen. Die Abstufung zwischen den sektorenweisen großen Prioritäten muß wie bisher in erster Linie Sache der Initiative und Verantwortung der Empfängerstaaten sein.
2. Neuerung in der Praxis der Zusammenarbeit zur Steigerung der unmittelbaren Zweckmäßigkeit: In dieser Hinsicht decken sich die Bestrebungen der Kommission mit denen, die häufig von den bereits assoziierten Staaten vorgetragen wurden; Zweck der Vorschläge ist zunächst eine bessere Anpassung der Funktion der technischen Hilfe, dann eine Beschleunigung der Prüfung und Durchführung der Projekte, schließlich sollen die Empfängerstaaten in die Lage versetzt werden, die aus Gemeinschaftsmitteln erstellten Anlagen optimal zu nutzen.
3. Vertiefung und Ausweitung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit: Um der allgemeinen Zielvorstellung der assoziierten oder der für eine Assoziierung in Betracht kommenden Staaten einer umfassenderen Zusammenarbeit untereinander entgegenzukommen, müßte eine Reihe neuer Bestimmungen in das neue Abkommen aufgenommen werden, die es der Gemeinschaft ermöglichen würden, die Bemühungen um regionale Zusammenarbeit stärker zu unterstützen, den am wenigsten fortgeschrittenen assoziierten Staaten größere Hilfe zu gewährleisten, besonders die Beschäftigungsprobleme zu berücksichtigen, schließlich umfassendere und besser geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Aktionen geringerer Tragweite zu unterstützen, die jedoch für das Entwicklungsgleichgewicht innerhalb eines Landes von größter Bedeutung sein können.

Die Kommission schlägt schließlich verschiedene Maßnahmen vor, durch die die assoziierten Staaten stärker zur Mitwirkung an der allgemeinen Ausrichtung der Hilfe und bei der Vorbereitung und Ausführung der Vorhaben hinzugezogen sowie die Unternehmen der assoziierten Staaten umfassender an einigen mit den Maßnahmen des Europäischen Entwicklungsfonds zusammenhängenden Aufträgen beteiligt werden sollen.

2.2.1 Sektoren und Praxis der Zusammenarbeit

2.2.1.1 Entwicklung der Zusammenarbeit nach Sektoren

Infrastruktur

Wenn auch die von den assoziierten Ländern erreichten Fortschritte in der Entwicklung zu einer sektoralen Diversifizierung der von ihnen benötigten Hil-

fe führten, so gehört doch die wirtschaftliche Infrastruktur hauptsächlich im Verkehrswesen (Häfen, Flughäfen, Straßen und Eisenbahnen), immer noch zu den Sektoren, wo nach wie vor sehr erhebliche Mängel bestehen, wo Hilfe besonders dringend gewünscht wird und wo notwendigerweise erhebliche finanzielle Mittel erforderlich sind.

Man sollte also in diesem Bereich die Maßnahmen fortsetzen, die seit Einsetzung des Fonds unternommen wurden und deren Ergebnisse den Erwartungen der assoziierten Staaten nach deren eigener Aussage stets voll entsprachen. Wie im einzelnen noch dargelegt werden soll, wird in der zukünftigen Entwicklung dieser Maßnahmen das Schwergewicht mit Vorrang bei den regionalen oder internationalen Verkehrswegen liegen müssen. Auch die im folgenden empfohlenen Maßnahmen zur Verbesserung der Instandhaltung und Haltbarkeit der von der Gemeinschaft finanzierten Anlagen werden zweifellos hier ihr hauptsächliches Anwendungsgebiet finden.

Entwicklung des ländlichen Raums

Ob es sich um Basisinvestitionen, Lieferung von Ausrüstungsbedarf, Beratungsmaßnahmen, Ausbildung von Fachkräften und Beratern usw. handelt, alle derartigen Maßnahmen, die seit dem 1. EEF durchgeführt wurden, um die Hebung der Produktivität und die Diversifizierung der Produktion in Landwirtschaft und Viehzucht zu unterstützen, behalten ihren vollen Wert. Wie bisher wird es notwendig sein, die verschiedenen Mittel und Wege im Rahmen von Vorhaben, die gleichzeitig die menschlichen, technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der Entwicklung des ländlichen Raums umfassen, immer noch enger zu integrieren, um zu einer wirklichen Verbesserung der Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung zu gelangen, denen diese Vorhaben zugute kommen sollen, und Blockierungen und Fehlentwicklungen zu vermeiden, zu denen unabhängig voneinander geplante Maßnahmen führen würden.

Die Bedeutung der Maßnahmen auf diesem Gebiet geht übrigens über den eigentlichen Rahmen des ländlichen Bereichs hinaus, denn während die starke Landflucht verschiedene, durch den Mangel an Arbeitsplätzen in den Städten bedingte Ungleichgewichte verursacht, während die im Entstehen begriffene Industrie eine Ausweitung des Binnenmarktes erfordert, ist eine schnelle Gesamtentwicklung des ländlichen Raums die grundlegende Voraussetzung für eine befriedigende Lösung dieser Probleme.

Der Erfolg der integrierten Maßnahmen und die damit angestrebte Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums setzen zunächst eine tatkräftige Mitwirkung der Bevölkerung voraus. Er verlangt auch, daß die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur auf dem Lande fortgesetzt wird, daß die Anpassung des Unterrichtswesens an die Bedürfnisse der Modernisierung der Landwirtschaft vertieft wird, daß schließlich kleinere industrielle und handwerkliche Hilfsbetriebe der landwirtschaftlichen Produktion in genügender Zahl errichtet und ausgebaut werden, um die sozialökonomische Struktur der betreffenden Gebiete ins Gleichgewicht zu bringen.

Da einige Zeit benötigt wird, bis die Vorhaben in diesem Bereich durchgeführt sind und zu wirken beginnen können, sind langanhaltende Anstrengungen nötig, wenn man zu Ergebnissen gelangen will, die überzeugend genug sind, um die Bauern zum Mitmachen zu gewinnen, zugleich aber auch dauerhaft genug, um einen Strukturwandel in der Wirtschaft zu bewirken.

Ausbildung und soziale Entwicklung

Die Hilfe zur sozialen Entwicklung umfaßt die verschiedensten Bereiche wie Gesundheitswesen, Wasserversorgung, Unterrichtswesen und Ausbildung sowie Wohnungswesen. Wenn das zuvor über die Infrastruktur Gesagte auch für die Sozialinvestitionen im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit gilt, so erfordern doch die sonstigen Maßnahmen im Bereich der Ausbildung noch besondere Aufmerksamkeit und weitere Präzisionen, soweit sie, über ihre unmittelbaren sozialen Auswirkungen hinaus, auch die Voraussetzung für den Erfolg der Bemühungen um die wirtschaftliche Entwicklung sind. Diese Ausbildungsmaßnahmen müßten also noch stärker den prioritären Bedürfnissen der Wirtschaftsentwicklung angepaßt werden und insbesondere dazu beitragen, daß bei den Investitionen eine maximale Nutzung und Effizienz gesichert ist.

In erster Linie ist es notwendig, für eine noch engere Verbindung zwischen den Ausbildungsmaßnahmen und den Investitionen im Stadium der Vorhabensdurchführung zu sorgen. Besondere Aufmerksamkeit muß in diesem Rahmen einmal der Ausbildung des Personals für Betrieb und Instandhaltung der erstellten Anlagen und zum anderen der Ausbildung einheimischer Fachkräfte zur allmählichen Ablösung der technischen Hilfe gewidmet werden.

In zweiter Linie müßten die Ausbildungsmaßnahmen die eigenen Anstrengungen der assoziierten Staaten unterstützen, um ihr Unterrichtswesen den örtlichen Verhältnissen und den Erfordernissen der Entwicklung ständig anzupassen und Lehrkräfte heranzubilden, die in diesen dementsprechend neugestalteten Einrichtungen tätig sein können.

Drittens müßte wegen des Mangels an Führungskräften der mittleren Stufe in den verschiedenen Bereichen des Wirtschaftslebens das mittlere Ausbildungsniveau ganz besonders berücksichtigt werden. Dem technischen Unterricht und der Berufsausbildung sollte eine gewisse Priorität eingeräumt werden, um vor allem den Bedürfnissen der Industrialisierung Rechnung zu tragen.

Schließlich muß alles getan werden, um dem zunehmenden Bedarf an Betriebsführungspersonal in den verschiedenen Bereichen des Wirtschaftslebens, insbesondere in Landwirtschaft, Handel, Fremdenverkehr und Handwerk, gerecht zu werden.

Industrialisierung

Die im Abkommen von Jaunde vorgesehenen Formen der Hilfe ermöglichen es, durch Finanzierung allgemeiner und spezifischer Untersuchungen industrielle Projekte auszuarbeiten und danach auch die Projektdurchführung zu finanzieren.

Die Hilfe der Gemeinschaft schafft also bereits einen gewissen Ausgleich für den Mangel an öffentlichen und privaten, inländischen und ausländischen Kapitalmitteln zur Förderung von Groß- oder Mittelbetrieben. In Zukunft müßte man die Anstrengungen der assoziierten Staaten (oder ihrer regionalen Organisationen) noch wirksamer unterstützen, um neue Initiativen zu veranlassen und um inländische und ausländische Investoren für die betreffenden Industrievorhaben zu interessieren.

Zu diesem Zweck müßte zunächst eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Information über industrielle Fragen durchgeführt werden. Der Mangel an entsprechenden Angaben über die assoziierten Staaten war bisher ein Hemmnis für Initiativen des Privatsektors. Wenn die Gemeinschaft dazu beiträgt, potentielle Investoren über die Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb von Industrieunternehmen in den assoziierten Staaten und die dort vorhandenen konkreten Möglichkeiten zu unterrichten, könnte sie industrielle Investitionen fördern.

In zweiter Linie könnte die Kommission in enger Zusammenarbeit mit der EIB eine allgemeine Aktion zur Förderung der Industrialisierung durchführen. Zu dem Zweck könnten für genau abgegrenzte Sektoren Zusammenkünfte zwischen den für die Industriepolitik der assoziierten Staaten zuständigen Persönlichkeiten und Vertretern der industriellen Verbände der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, Investoren usw. veranstaltet werden. Es versteht sich, daß derartige Tätigkeiten zur Förderung der Industrialisierung nur auf Antrag des oder der betreffenden assoziierten Staaten unternommen werden dürften, daß sie bloß eine Ergänzung zu den eigenen Maßnahmen dieser Staaten bleiben würden und daß die Kommission keinerlei Verantwortung hinsichtlich der Erfolgsaussichten bestimmter Projekte übernehmen kann.

Um den Bedürfnissen der assoziierten Staaten noch besser Rechnung zu tragen, müßte die finanzielle Zusammenarbeit im Bereich der Industrialisierung noch in einem weiteren Punkt umgestaltet werden. Es handelt sich hier darum, die Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben besser zu unterstützen und inländische Unternehmer zu fördern. Zu diesem Zweck sollte die Gemeinschaft den Industrieförderungsstellen der assoziierten Staaten sowie ihren Kreditinstituten für die inländischen Klein- und Mittelbetriebe finanzielle und technische Hilfe leisten.

Vermarktung und Verkaufsförderung

Aufgrund der im 2. Abkommen von Jaunde vorgesehenen Formen der Hilfe können in Afrika und Europa Maßnahmen verschiedener Art finanziert werden, um die Vermarktung der Produktion der assoziierten Staaten zu verbessern und ihren Absatz auf den Auslandsmärkten zu steigern.

In Anbetracht der zunehmenden Abschwächung der Zollpräferenzen, die für die Produktion der assoziierten Staaten auf dem Markt der Gemeinschaft gewährt werden, der Konkurrenz, der diese Produktion auf den Auslandsmärkten ausgesetzt ist, und schließlich der Entwicklung und immer stärker strukturierten Organisation des Handels dieser Länder müssen die von den assoziierten Staaten unternommenen Anstrengungen zur Steigerung des Absatzes ihrer Produktion und Diversifizierung ihrer Absatzmärkte wirksam unterstützt werden.

Mit der Vermarktungs- und Verkaufsförderungshilfe muß also vor allem versucht werden, die Information der Abnehmer auf den Auslandsmärkten zu verbessern und zu intensivieren und die Wettbewerbsfähigkeit der assoziierten Staaten zu stärken.

Sämtliche in diesem Sinn durchzuführende Maßnahmen müßten in erster Linie auf den Markt der Gemeinschaft abzielen, ohne daß andere Auslandsmärkte, die günstige Handelsmöglichkeiten bieten, und, soweit sie durch Maßnahmen der regionalen Zusammenarbeit organisiert werden können, die Märkte der assoziierten Länder selbst auszuschließen wären.

Anpassung der „Hilfe in Ausnahmesituationen"

In den ersten beiden Jahren, in denen das zweite Abkommen von Jaunde angewandt wurde, ist von den in Artikel 20 vorgesehenen Möglichkeiten mehrfach Gebrauch gemacht worden, um assoziierten Staaten bei ernsten Schwierigkeiten zu helfen, die infolge von Naturkatastrophen, wie starke Trockenheit oder Epidemien, in ihrer Wirtschaft entstanden waren. In Anbetracht der Anwendungsbedingungen dieses Artikels hat dagegen bisher kein Land von dessen Möglichkeiten Gebrauch gemacht, um dem Sturz der Weltmarktpreise zu begegnen. Die sehr große Geschmeidigkeit in den Formen dieser Hilfe – die insbesondere auch in Geld gewährt werden kann – war ein wichtiger Faktor für die Wirksamkeit dieser Hilfe.

Im neuen Abkommen wird dieses Instrument der finanziellen und technischen Zusammenarbeit indessen angepaßt werden müssen, damit es nicht zu

Überschneidungen mit den Mitteln der wirtschaftlichen Zusammenarbeit kommt, die zur Überwindung von Schwierigkeiten bei gefährlichen Rückgängen der Ausfuhrerlöse eingesetzt werden können.

2.2.1.2 Neuerungen in der Praxis der finanziellen und technischen Zusammenarbeit

Verbesserung der Methoden der technischen Hilfe

Die technische Hilfe, die bei der Zusammenarbeit eine sehr wichtige Rolle spielt, muß grundsätzlich so kurz wie möglich bemessen sein, dabei aber Anlagen hinter sich lassen, die in jeder Hinsicht den Umständen angepaßt sind und für deren einwandfreies Funktionieren das unerläßliche einheimische Personal zur Verfügung steht. In diesem Bereich ist der Wunsch der assoziierten Staaten, weniger und weniger von einer vielfach schwer zu lenkenden Hilfe abzuhängen, durchaus berechtigt. Er ist um so mehr verständlich, als sich in der Praxis der Hilfe der Umfang der Mittel, die für Investitionen oder sonstige Maßnahmen, für die Mittel von außen in jedem Fall nötig sind, eingesetzt werden können, durch die Finanzierung der technischen Hilfe entsprechend verringert.

Um den Wünschen der assoziierten Staaten entgegenzukommen, müssen in erster Linie die Sachverständigen, Beratungsfirmen und Unternehmen der technischen Hilfe so weit wie möglich genötigt werden, Einheimische an ihren Arbeiten teilnehmen zu lassen und sie auf diese Weise heranzubilden, damit diese ihre Aufgaben später übernehmen können.

In zweiter Linie müßte die Gemeinschaft sich bemühen, diese Ablösung der ausländischen technischen Hilfe dadurch zu erleichtern, daß sie – durch zeitweilige degressive Zuschüsse – einen Teil der den betreffenden Ländern entstehenden zusätzlichen Personalaufwendungen übernimmt.

Schließlich sollte die Gemeinschaft besonderen Nachdruck auf die Ausbildung einheimischer Kräfte legen, die einmal das Personal der Behörden und Organisationen der assoziierten Staaten verstärken sollen, die bisher auf die Fachkräfte der technischen Hilfe zurückgreifen müssen, und zum anderen für den Aufbau eigener Beratungsfirmen benötigt werden.

Beschleunigung der Prüfung und Durchführung der Vorhaben

Die zuständigen Stellen der Gemeinschaft und der assoziierten Staaten bemühen sich ständig, Maßnahmen technischer und administrativer Art zu finden und anzuwenden, um die Verfahren zu verbessern und die Durchführung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit zu beschleunigen. Hierzu könnten einige allgemeinere Bestimmungen betreffend die Programmierung der Maßnahmen, besondere Sachverständigenleistungen und verschiedene Bauaufträge eine zweckmäßige Ergänzung sein.

Zweifellos würde die Prüfung der einzelnen Vorhaben wesentlich beschleunigt werden, wenn die Dienststellen der Kommission von vornherein über vollständige und ausführliche Unterlagen verfügten. Die Vorbereitung dieser Unterlagen wird den assoziierten Ländern durch die Programmierung der Gemeinschaftshilfe erleichtert, die die Dienststellen der Kommission gemeinsam mit den zuständigen Stellen jedes assoziierten Staates vornehmen. Die Ausarbeitung der so als vordringlich anerkannten Vorhaben würde im übrigen um die Mitte der Abkommenslaufzeit eine Überprüfung und Präzisierung der zu Beginn vorgenommenen Programmierung notwendig machen.

Um die Zeitspanne zwischen Finanzierungsantrag und Fertigstellung des Projekts zu verkürzen, würde sich ein beschleunigtes und vereinfachtes Verfahren empfehlen, das der Kommission ermöglichen würde, mit Zustimmung der assoziierten Staaten ausländische Beratungsfirmen heranzuziehen. Hier würde es sich um dringende kurzfristige Gutachten im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Prüfung oder Durchführung der Vorhaben handeln. In ihrer Arbeit wären diese Berater Hilfskräfte mit Sonderaufgaben, die je nach Fall und Bedarf vorübergehend in den Dienststellen der Regierungen der assoziierten Länder oder der Kommission tätig sind.

Eine schnellere Durchführung der Vorhaben würde schließlich erfordern, daß die derzeitigen Bestimmungen über Ausschreibungen in einigen Punkten umgestaltet werden. Bei kleineren Vorhaben sollte die Höchstgrenze, bis zu der das beschleunigte Verfahren angewendet werden kann, von 500 000 RE auf eine Million RE erhöht werden. Bei größeren Vorhaben müßte es der Kommission in Zusammenarbeit mit den Behörden der betreffenden assoziierten Länder überlassen bleiben zu entscheiden, ob – je nach Art und Umfang der Arbeit – eine Vorausschreibung zur Auswahl der zuzulassenden Unternehmen notwendig ist. Mit der derzeit vorgeschriebenen Vorauswahl der Bewerber bei sämtlichen Bauleistungen im Betrag von über 5 Millionen RE verlängern sich bei manchen Vorhaben die Fristen, ohne daß die Wettbewerbsbedingungen in der Praxis verbessert wären.

Maßnahmen zur Verlängerung der Hilfe

Der Grundsatz, daß die assoziierten Staaten für die Nutzung und Instandhaltung der von der Gemeinschaft finanzierten Anlagen verantwortlich sind, muß selbstverständlich beibehalten werden; es muß indessen auch die Möglichkeit bestehen, daß die assoziierten Staaten von der Gemeinschaft in besonderen Fällen Hilfe erhalten, wenn ihre eigenen Mittel offensichtlich nicht ausreichen, um Anlagen, die für ihre soziale und wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind, ordnungsgemäß instandzuhalten oder zu verwalten.

Das neue Abkommen muß eine solche besondere Hilfe ausdrücklich vorsehen; ihre Formen und Anwendungsbestimmungen sind übrigens vom Assoziationsrat bereits festgelegt worden [13]). Außer den diesbezüglich bereits im zweiten Abkommen von Jaunde vorgesehenen Maßnahmen – Ausbildung, Zurverfügungstellung technischer Hilfe und Lieferung von Material – kann die Gemeinschaft:

a) sich an der Finanzierung größerer oder außergewöhnlicher Instandsetzungsarbeiten beteiligen;

b) vorübergehende technische und finanzielle Hilfe leisten, um eine Anlage wieder funktionsfähig zu machen oder den Betriebsablauf und die Verwaltung zu verbessern, sofern die betreffenden Behörden oder Einrichtungen gleichzeitig fortschreitende Anstrengungen machen, um diese Kosten selbst zu übernehmen.

2.2.2 *Vertiefung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit*

Die gewonnenen Erfahrungen ebenso wie die aus der Erweiterung der Gemeinschaft und der Assoziierung entstandenen neuen Dimensionen lassen es erforderlich erscheinen, die derzeitigen Methoden und Instrumente der finanziellen und technischen Zusammenarbeit noch zu vertiefen. Dies erfordert eine Reihe neuer Maßnahmen hinsichtlich der Ausrichtung der Hilfe wie auch ihrer Modalitäten und Anwendungsfälle. Hinzu kommen muß – wie im nächsten Abschnitt dargelegt wird – eine stärkere Mitwirkung der assoziierten Staaten an der allgemeinen Ausrichtung und Durchführung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit.

2.2.2.1 Verstärkte Unterstützung der Bemühungen um regionale Zusammenarbeit

Es gibt viele Beispiele für regionale Zusammenarbeit zwischen assoziierten Staaten. Unabhängig von dem Ausmaß der dabei angestrebten Ziele zeigt sich in allen Fällen, wie schwierig es ist – insbesondere für eine Reihe von Ländern, die zu klein oder zu abgelegen sind oder zu wenig Mittel besitzen – ihre Entwicklung einzeln voranzutreiben. Entsprechend dem diesbezüglich von den AASM bekundeten Willen wurde bereits im Abkommen von Jaunde hervorgehoben, daß die Gemeinschaft sie hierbei unterstützen kann, und die Kommission ist in der Praxis stets darum bemüht, dem angestrebten Ziel der Regionalisierung der Entwicklung Rechnung zu tragen, indem sie jedesmal, wenn dies zweckmäßig oder für den Erfolg der Maßnahmen notwendig erscheint, vorschlägt, die Prüfung eines Problems oder Planung eines einzelstaatlichen Vorhabens auf die regionale Ebene auszudehnen.

Mit der Erweiterung der Assoziierung erhält die Frage der unerläßlichen Zusammenlegung der einzelstaatlichen Ressourcen und der Schaffung größerer Märkte, kurz, der regionalen Zusammenarbeit, ein neues Profil – insbesondere in Afrika. Die Assoziierung kann und sollte helfen, die technischen, wirtschaftlichen, psychologischen usw. Trennwände zwischen alten und neuen Assoziierten zu überwinden. Trägt sie nicht mit wirksamen Instrumenten dazu bei, alle Versuche zur regionalen Zusammenarbeit zu unterstützen, so wird sie eine ihrer wichtigsten Aufgaben nicht erfüllt haben.

Zu diesem Zweck müßten in das künftige Abkommen drei konkrete neue Maßnahmen eingeführt werden:

a) Die von den assoziierten Staaten aufgestellten Mehrjahresprogramme über die Durchführung der Hilfe der Gemeinschaft müßten in den Bereichen, in denen – im gemeinsamen Interesse – eine Aktion auf regionaler Ebene geboten erscheint, untereinander abgestimmt werden. Durch geeignete Kontakte zwischen assoziierten Staaten oder auf Veranlassung ihrer multinationalen Organisationen könnte die Planung und Ausarbeitung regionaler Vorhaben oder koordinierter nationaler Vorhaben mit aktiver Unterstützung der Gemeinschaft intensiviert werden, insbesondere in den Bereichen Verkehrs- und Fernmeldewesen, Industrialisierung, Fremdenverkehr, Energie, Viehzucht, technische und Hochschulausbildung sowie Absatzförderung.

b) Um die Schaffung oder Erweiterung von Produktionsbetrieben mit regionalem Wirtschaftsbereich zu ermöglichen, könnte die Gemeinschaft derartige Projekte in der Weise fördern, daß sie assoziierten Staaten, die ihren Markt für die Produktion solcher nicht auf ihrem Staatsgebiet ansässigen Betriebe öffnen, in geeigneter Form einen Ausgleich gewährt. Mit finanzieller Hilfe der Gemeinschaft könnten sich diese Staaten insbesondere am Kapital der betreffenden Unternehmen beteiligen und auf diese Weise von deren Entwicklung profitieren.

c) Eines der besten Mittel zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit in allen Bereichen würde für die Gemeinschaft darin bestehen, für die Finanzierung und Anrechnung der Kosten von Regionalprojekten Lösungen zu finden, bei denen sich der Gesamtbetrag der Beihilfen, die den beteiligten Ländern für ihre Vorhaben von ausschließlich einzelstaatlichem Interesse gewährt werden könnten, nicht vermindert. So könnte ein – natürlich begrenzter – Teil der Mittel des EEF ausschließlich für die Unterstützung regionaler Vorhaben vorbehalten werden. Auf Antrag der betreffenden Staaten würde sich die Gemeinschaft an der Finanzierung beteiligen. Sollten die anfänglich für diesen Zweck verfügbar gemachten Mittel nicht ausreichen und bald verbraucht sein,

[13]) Tagung des Assoziationsrates EWG-AASM vom 10. Oktober 1972

so müßte eine weitere Tranche von Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds dafür bestimmt werden können. Die Prüfung der Frage und etwaige Beschlußfassung darüber könnten beispielsweise zwei Jahre nach Anlaufen des Assoziierungsabkommens erfolgen.

2.2.2.2 Verstärkung der Zusammenarbeit mit den am wenigsten fortgeschrittenen assoziierten Staaten

Ein bemerkenswerter Punkt in den internationalen Erörterungen, insbesondere im Rahmen der dritten UNCTAD, war die ausdrückliche Anerkennung der besonderen Bedürfnisse der am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer und die Zustimmung der Völkergemeinschaft zu einem Programm besonderer Maßnahmen für diese Länder.

Die Gemeinschaft kann ihrerseits ganz allgemein in dieser Entwicklung eine weitere Rechtfertigung der besonderen Anstrengungen sehen, die sie seit mehreren Jahren für einige besonders benachteiligte Gebiete der Welt unternommen hat. Praktisch hat die Gemeinschaft auf der Basis der vorhandenen Bestimmungen bereits bis zu einem gewissen Grad die spezifischen Probleme berücksichtigt, die sich für die am wenigsten fortgeschrittenen assoziierten Staaten stellen. Die Kommission hält es indes für notwendig, daß die Partner der Assoziierung sich von den Ergebnissen der dritten UNCTAD leiten lassen und diese Ausrichtung noch verstärken. In diesem Sinne würde es liegen, einige Kriterien zu überprüfen und – bei der Durchführung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit im Rahmen der künftigen Assoziierung – dem Entwicklungsniveau und den Entwicklungsbedingungen der einzelnen Länder verstärkte Bedeutung beizumessen.

Den am wenigsten fortgeschrittenen assoziierten Staaten müßte auf allen Gebieten eine besonders günstige Behandlung gewährt werden, insbesondere durch entsprechende technische Hilfe, um sie in die Lage zu versetzen, ein größeres Volumen an Auslandshilfe aufzunehmen, durch Gewährung besonders günstiger finanzieller Bedingungen, durch besonders elastische Anwendung der Modalitäten der Hilfen, z. B. für die Instandhaltung und Verwaltung von im Rahmen von Investitionen geschaffenen wichtigen Anlagen.

Die hier vorzusehenden besonderen Bestimmungen setzen aber erst recht voraus, daß sämtliche Bestimmungen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit ganz besonderer Aufmerksamkeit behandelt werden, sobald sie bei den am wenigsten fortgeschrittenen Ländern zur Anwendung kommen.

2.2.2.3 Prioritäre Berücksichtigung der Beschäftigungsprobleme

Die Aktion des EEF – insbesondere insoweit, als sie weitgehend auf die Entwicklung des ländlichen Raums ausgerichtet war – hat bereits in nicht unbeträchtlichem Maße zur Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen in der Landwirtschaft und damit zur Eindämmung der Landflucht beigetragen, die der Hauptgrund für das schnelle Anwachsen der Arbeitslosigkeit in den Städten ist.

Wie bereits in dem Kapitel über die Entwicklung des ländlichen Raums betont wurde, sollte die Gemeinschaft in Zukunft den mehr oder weniger großen Beitrag zur Lösung dieser folgenschweren Arbeitsmarktprobleme zu einem der wesentlichen Beurteilungskriterien für ihre Maßnahmen machen: Die direkte oder indirekte Wirkung der Hilfe auf die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Verbesserung der Beschäftigung müßte bei der Auswahl und technischen Planung der Vorhaben prioritär berücksichtigt werden.

Da die Landwirtschaft in den assoziierten Staaten im Vordergrund steht, wird auch hier weiterhin in erster Linie an den ländlichen Bereich zu denken sein. Im Industriesektor müßte die Hilfe der Gemeinschaft ganz bewußt arbeitsintensive Produktionszweige bevorzugen. Auch Infrastrukturvorhaben können zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen, vorausgesetzt zunächst, daß für die Durchführung der Vorhaben Lösungen der Vorzug gegeben wird, die ein Höchstmaß an Arbeitskräften erfordern, selbst wenn sich die Gesamtkosten der Maßnahmen dadurch scheinbar verteuern, vorausgesetzt auch, daß Infrastrukturvorhaben, deren indirekter Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen in produktiven Bereichen besonders groß ist, Priorität gewährt wird.

2.2.2.4 Erweiterte Hilfe für Kleinbetriebe und kleinere Entwicklungsvorhaben

Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft hat sich bisher vor allem auf Projekte mittleren und größeren Umfangs konzentriert. Die bisherigen Modalitäten und Verfahren der Hilfe eigneten sich im übrigen auch nicht gut für die Finanzierung kleinerer Vorhaben. Kleinere Projekte können aber, die Erfahrung hat es immer wieder bewiesen, für die Entwicklung von großer Bedeutung sein. Insbesondere sind sie oft den wirklichen Bedürfnissen der Begünstigten besser angepaßt und können daher die Bevölkerung zu Initiativen und zur Mitwirkung veranlassen. Dadurch besteht mehr Gewähr für die erfolgreiche Durchführung und später die ordnungsgemäße Instandhaltung, und die Vorhaben sind im allgemeinen mit geringeren Kosten verbunden. Schließlich können kleinere Vorhaben, soweit man die Gelegenheit ergreift, die Beschlußfassungs- und Kontrollverfahren zu dezentralisieren, sehr schnell durchgeführt werden.

Alle diese Gesichtspunkte und Feststellungen zeigen, daß es notwendig ist, in die Praxis der Zusammenarbeit eine Reihe von Anpassungen einzuführen, die den Bedürfnissen verschiedener assoziierter Staaten entgegenkommen würden.

a) Kleinbetriebe

Die finanzielle Hilfe und die technische Unterstützung rentabler Klein- oder Mittelbetriebe müßte über besondere örtliche Einrichtungen geleistet werden können. Das 2. Abkommen von Jaunde enthielt einige praktische Einzelheiten, die es diesen Einrichtungen ermöglichen, ihre Rolle in diesem Bereich zu spielen. Im neuen Abkommen sollte diese Möglichkeit präzisiert und intensiviert werden, damit man bei derartigen Maßnahmen mit der nötigen Geschmeidigkeit und Schnelligkeit vorgehen kann.

Die von der Gemeinschaft gewählte finanzielle Unterstützung müßte überdies, so oft notwendig, durch technische Hilfe ergänzt werden. Dies um den nationalen Entwicklungsbanken behilflich zu sein bei der Vergabe der Mittel und der Überwachung ihrer Verwendung und um die kleinen Unternehmen über einen zweckmäßigen Einsatz dieser Mittel zu beraten.

Die Kleinunternehmen in den assoziierten Staaten können im übrigen sicher von einer allgemeinen Anwendung der Preispräferenz profitieren, die weiter unten für örtliche Lieferanten vorgeschlagen wird.

b) Kleinere Entwicklungsvorhaben „an der Basis"

Bei Kleinprojekten (kleinere Anlagen in den Bereichen Produktion, Gesundheitswesen, Wasserversorgung, Schulwesen usw.) im ländlichen Raum können meist die Betriebskosten und die Belastungen durch Tilgung eines Darlehens nicht getragen werden. Die betreffende Bevölkerung kann auch nicht die nötigen Sicherheiten bieten, und viele Initiativen und guter Wille bleiben also brach liegen.

Es ist wünschenswert – und möglich – daß die Gemeinschaft diese kleineren Vorhaben unterstützt und durch einen finanziellen Beitrag eine stärkere Mitwirkung der Bevölkerung an der Entwicklung fördert. Dieser in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses zu leistende Beitrag würde die finanziellen Leistungen des Kollektivs und des betreffenden Staates ergänzen. In vielen Fällen könnten auch die Begünstigten durch unbezahlte Arbeit ihren Teil beitragen, wobei der Staat mit seinem Beratungspersonal technische Unterstützung zu gewähren hätte. Bei diesen Kleinvorhaben müßten die Beschlußfassungs- und Durchführungsverfahren weitgehend dezentralisiert und beschleunigt werden, und die Vorschriften über internationale Angebotseinholung müßten natürlich überprüft und gelockert werden.

2.2.3 Beteiligung der assoziierten Länder

Die Erweiterung der Assoziierung sollte dazu genutzt werden, um die assoziierten Staaten in größerem Maße an der Ausrichtung und Kontrolle der finanziellen und technischen Zusammenarbeit – insbesondere im Rahmen paritätischer Einrichtungen – zu beteiligen. Im Hinblick auf dieses Ziel ist mit Hilfe der Gemeinschaft die Rolle dieser assoziierten Staaten bei der Durchführung der finanzierten Maßnahmen soweit wie möglich zu stärken.

2.2.3.1 Größere Beteiligung der assoziierten Staaten an der allgemeinen Ausrichtung der Hilfe

Die Programmierung, Prüfung und Durchführung der von der Gemeinschaft finanzierten Investitionen haben die Einführung eines ständigen Dialogs mit den assoziierten Staaten möglich gemacht. Diese operationelle Zusammenarbeit hat der Assoziierung eine beispielhafte Bedeutung und Tragweite gegeben.

Seit der Einsetzung der paritätischen Organe hat sich der Assoziationsrat niemals eingehend genug mit der allgemeinen Ausrichtung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit befaßt, über die die Kommission jährlich einen Bericht anzufertigen hat.

Nur bei einem Zusammenwirken aller Partner der Assoziierung lassen sich die Wege finden, die eine tiefergehende und wirksamere Gestaltung der Zusammenarbeit ermöglichen. Um weiterzugehen als bisher, müßte die Gemeinschaft zwei besondere Maßnahmen vorschlagen, die zu einer Verbesserung des Dialogs führen können:

a) Um dem Assoziationsrat einen erschöpfenden Überblick über die finanzielle und technische Zusammenarbeit zu geben, müßte die Kommission neben der Finanzübersicht und sektoriellen Aufstellung der Maßnahmen mehr auf die konkreten Bedingungen für die Durchführung und Nutzung der Hilfe eingehen.

b) Die Gemeinschaft könnte mit den assoziierten Staaten in regelmäßigen Zeitabständen Gespräche über Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit führen. Ziel dieser Gespräche wäre es nicht, zu einer abschließenden Beschlußfassung zu gelangen, sondern vielmehr gemeinsam nach einem besseren Verständnis der Realitäten zu suchen und den assoziierten Staaten wie auch den Institutionen der Gemeinschaft die Möglichkeit zu geben, sich später in besserer Sachkenntnis an den Gesprächen über Maßnahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit zu beteiligen.

2.2.3.2 Größere Beteiligung der assoziierten Staaten an der Durchführung der Vorhaben

2.2.3.2.1 Allgemeine Anwendung der den Lieferanten der assoziierten Staaten gewährten preislichen Differenz

Die Durchführung der vom EEF finanzierten Vorhaben hat als solche zur Entwicklung der Unter-

nehmen in den assoziierten Staaten beizutragen. Zu diesem Zweck kann die Gemeinschaft von Fall zu Fall bereits eine preisliche Präferenz bis zu 15 v. H. für Lieferungen von Unternehmen des betreffenden Landes oder anderer assoziierter Länder desselben Raums gewähren.

Diese Präferenz kann über bestimmte Grenzen hinaus nicht weiter ausgedehnt werden, wenn die Kosten der Maßnahmen nicht ins Unermeßliche steigen sollen und die Hilfe insgesamt nicht an Wirksamkeit letztlich einbüßen soll. Da jedoch eine intensivere Beteiligung der Unternehmen der assoziierten Länder als solche bereits ein wichtiges Ziel darstellt, müßte diese Maßnahme allgemein angewandt werden. Die Präferenzmarge würde automatisch auf alle Angebote für Lieferungen aus jedem beliebigen Land der assoziierten Staaten Anwendung finden. Im übrigen wird man darauf hinwirken, daß die Internationale Bank für Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung ebenso vorgeht und eine derartige Maßnahme als allgemeine Klausel in allen ihren Finanzierungsverträgen vorsieht.

2.2.3.2.2 Ausbau der Rolle der assoziierten Staaten bei der Vorbereitung und Durchführung der Investitionen

Da nicht genügend Fachpersonal oder auch nicht genügend Mittel vorhanden sind, müssen die assoziierten Staaten ausländische Hilfe in Anspruch nehmen, was bei der Vorbereitung der Vorhaben fast immer und bei der Überwachung ihrer Durchführung häufig der Fall ist. Infolgedessen sind sie gezwungen, einen Teil ihrer Privilegien an ausländische Gesellschaften und Studienbüros abzutreten.

Eben deswegen ist den Behörden der assoziierten Staaten daran gelegen, dieser Lage so rasch wie möglich Abhilfe zu schaffen und eine große Anzahl von Aufgaben selbst zu übernehmen, die sie derzeit noch an Außenstehende vergeben müssen. Die Gemeinschaft ist es sich schuldig, jede Entwicklung in dieser Richtung zu unterstützen, da sie – abgesehen von ihrer grundsätzlichen Berechtigung – die Zusammenarbeit zwischen ihren eigenen Einrichtungen und denen der assoziierten Staaten nur verbessern kann. Dies bedeutet, daß die in Form der technischen Zusammenarbeit erbrachte Gemeinschaftshilfe soweit wie möglich die Funktion einer komplementären und nicht substituierenden Hilfe erfüllen soll.

In allen Fällen, in denen ein assoziierter Staat über Verwaltungsfachkräfte verfügt, die die vorbereitenden Studien für ein Vorhaben durchführen können, müßte die Gemeinschaft die Möglichkeit haben, ihm die fehlenden materiellen Mittel bereitzustellen, damit diese Studien in Regie durchgeführt werden können.

Aus der gleichen Sicht ist eine direktere Beteiligung der nationalen Verwaltungen an der Überwachung der Arbeiten und der Durchführung von Vorhaben zur Heranbildung von Führungskräften zu begünstigen. Zu diesem Zweck müßte die Gemeinschaft die Ausgaben für die materiellen Mittel übernehmen können, die dabei für den Einsatz des verfügbaren einheimischen Personals erforderlich sind. Stehen nicht genügend inländische Kräfte zur Verfügung, so müßte die Gemeinschaft selbstverständlich wie bisher die entsprechenden Fachkräfte stellen, damit diesen Ländern unter der Leitung ihrer eigenen Führungskräfte eine Wahrnehmung ihrer Aufgaben möglich ist.

2.2.4 Finanzielle Aspekte der Zusammenarbeit

Im Rahmen einer erweiterten Assoziierung wirft die Finanzierung der technischen und finanziellen Zusammenarbeit im wesentlichen zwei Fragen auf, nämlich die Frage des Umfangs der Gemeinschaftshilfe und die der Anpassung der finanziellen Bedingungen an den Bedarf der assoziierten Staaten. Dieser finanzielle Teil wird im folgenden durch Vorschläge ergänzt, die neue Mittel und Wege der Hilfe aufzeigen – nämlich die Übernahme des EEF in den allgemeinen Haushalt der Gemeinschaften und seine Finanzierung aus Eigenmitteln der Gemeinschaft – und die im übrigen über den Rahmen der Assoziierung hinausgehen.

2.2.4.1 Umfang der Gemeinschaftshilfe

Bevor die neuen assoziierten Staaten nicht feststehen, läßt sich der Umfang der im nächsten Abkommen festzulegenden Gemeinschaftshilfe schwer veranschlagen. In jedem Falle hat die Gemeinschaft den beiden bei der Erweiterung der Gemeinschaft festgelegten und im Protokoll Nr. 22 der Beitrittsakte verankerten wesentlichen Grundsätzen Rechnung zu tragen, wenn sie sich in dieser Frage festlegt.

a) Erhaltung der bisher den AASM gewährten Vorteile

Die Erweiterung der Assoziierung darf nicht die Vorteile berühren, die sich für die derzeitigen assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar aus den Bestimmungen über die finanzielle und technische Zusammenarbeit ergeben.

Quantitativ gesehen sind die bisher gewährten Vorteile ihrem Volumen nach zu beurteilen, d. h. der nominelle Betrag des 3. EEF ist entsprechend dem Rückgang der Rechnungseinheit seit 1969 zu erhöhen.

Qualitativ gesehen fallen unter die bisher den AASM gewährten Vorteile die wichtigsten Modalitäten und Formen der Hilfe und dabei insbesondere die überragende Bedeutung der Zuschüsse und die Vielzahl der möglichen Maßnahmen.

b) Entsprechende Behandlung bei vergleichbaren Situationen

Das Volumen der Gesamthilfe ist so festzulegen, daß alle früheren und neuen assoziierten Länder gleich behandelt werden können, wobei jeweils ihren sozio-ökonomischen Verhältnissen, ihrem Entwicklungsstand, den entwicklungshemmenden Faktoren und den verfügbaren Eigenmitteln Rechnung zu tragen ist.

Die Gemeinschaft wird die finanzielle Hilfe zugunsten der assoziierten Länder wesentlich aufstocken müssen, um sich an die beiden von ihr selbst festgelegten Grundsätze halten zu können. Sie behält sich vor, zu gegebener Zeit konkrete Voraussetzungen für diesbezügliche Beschlüsse festzulegen.

2.2.4.2 Finanzielle Bedingungen, die dem Bedarf der assoziierten Staaten angepaßt sind

Da der Gemeinschaft eine überaus große Anzahl von Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung steht – angefangen von den Zuschüssen bis zu den Darlehen zu Sonderbedingungen und noch einige andere Finanzierungsmodi – können für die verschiedensten Situationen geeignete Lösungen gefunden werden. Diese Elastizität und Möglichkeit, einer Vielzahl von Situationen gerecht zu werden, wird sich besonders vorteilhaft erweisen, wenn der Assoziierung eine Reihe neuer Länder beigetreten sind. Allerdings dürfte es nicht soweit kommen, daß die Bemühungen um eine bestmögliche Anpassung der Finanzierungsmodalitäten und -bedingungen an den Einzelfall paradoxerweise der allgemeinen Zielsetzung der Zusammenarbeit entgegenwirken. Dabei ist zu berücksichtigen, daß insgesamt gesehen der wirtschaftliche Entwicklungsstand der meisten bereits assoziierten Länder oder der für eine Assoziierung in Betracht kommenden Länder noch verhältnismäßig niedrig ist und daß insbesondere nötig ist, die finanziellen Bedingungen der Gemeinschaftshilfe an diese Gesamtsituation anzupassen.

a) Eben aufgrund des niedrigen Entwicklungsstandes dieser Länder und der Dringlichkeit eines Ausbaus ihrer Basisinfrastruktur und einer Produktivitätssteigerung in den herkömmlichen Landwirtschaftsbereichen, die dem überwiegenden Teil ihrer Bevölkerung Arbeit geben, ist nach wie vor den Zuschüssen primäre Bedeutung einzuräumen, was im übrigen auch den eingegangenen Verpflichtungen entspricht, von denen oben die Rede war. Andernfalls würde die Kommission dazu beitragen, daß diese Länder in eine Verschuldung oder noch größere Verschuldung geraten, die zum Teil bereits erheblich, wenn nicht sogar bereits unerträglich ist. Mit einer liberalen Politik auf diesem Gebiet würde die Gemeinschaft im übrigen auch nur den auf der Gipfelkonferenz im Oktober 1972 umrissenen Leitlinien sowie den Empfehlungen der UNCTAD und des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD folgen.

b) Nach dem 2. Abkommen von Jaunde ist die Rentabilität der einzelnen Vorhaben sowie die Verschuldungsfähigkeit des assoziierten Landes zu berücksichtigen, wenn die jeweils für das Vorhaben geeignete Finanzierungsart festgelegt und insbesondere über die Gewährung eines rückzahlbaren Zuschusses beschlossen werden soll. Im neuen Abkommen ist zu präzisieren, daß hier als Grundkriterium die sozio-ökonomischen Gegebenheiten des betreffenden Landes vorzusehen sind, wobei auch seinen Bemühungen und Möglichkeiten der Entwicklung Rechnung getragen werden muß. Wenn sie sich für dieses Kriterium entscheidet, hat die Gemeinschaft in allen Fällen die für die assoziierten Länder günstigsten finanziellen Bedingungen zu gewährleisten. Dementsprechend sind die Bedingungen für Sonderdarlehen auf dem im 2. Abkommen von Jaunde vorgesehenen günstigen Niveau zu vereinheitlichen, d. h. 1%ige Verzinsung, Rückzahlung in 40 Jahren, 10jährige Tilgungsfreiheit. Bei den assoziierten Staaten mit dem niedrigsten Entwicklungsstand ist sogar Zinsfreiheit vorzusehen.

c) Wenn jedoch der endgültige Darlehensnehmer nicht der Staat sondern eine Privatperson oder ein Unternehmen ist, sollte ein Darlehen in zwei Stufen gewährt und hinsichtlich der Kondition eine Unterscheidung gemacht werden zwischen dem Staat als Erst-Darlehnsnehmer – für den die vorgenannten einheitlichen günstigen Bedingungen gelten – und dem endgültigen Darlehnsnehmer, für den die Konditionen dagegen von Fall zu Fall festgelegt werden.

Bei einer Kombination dieser verschiedenen Modalitäten kann die Gemeinschaft konstruktiv dazu beitragen, daß die Last der Auslandsschuld, die zahlreiche assoziierte Länder oder für eine Assoziierung in Betracht kommende Länder zu tragen haben, erleichtert oder eine Verschlimmerung der Lage verhindert wird. Darüberhinaus wird sie dazu beitragen, daß ihre Partner in zunehmendem Maße ihre Entwicklung selbst finanzieren können.

2.3 ÜBERNAHME DES EEF IN DEN ALLGEMEINEN HAUSHALT UND SEINE FINANZIERUNG DURCH EIGENMITTEL DER GEMEINSCHAFT

Bisher wurde der EEF durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft finanziert; diese Mittel wurden außerhalb des Haushaltsplans verwaltet.

War diese Regelung vom technischen Standpunkt aus zufriedenstellend, so hatte sie dennoch den Nachteil, daß es wegen der langfristigen Ratifizierungsverfahren zu einer finanziellen Unterbrechung zwischen zwei aufeinanderfolgenden Assoziierungsabkommen kam, was für die assoziierten Staaten zweifellos schädlich ist. Die auf fünf Jahre angesetzten Mittelbindungen erstreckten sich auf viel

längere Zeiträume ohne dann einsetzende Übergangsfinanzierungen. Mit der Übernahme in den Haushaltsplan könnte das Problem der Kontinuität gelöst werden.

Außerdem müßten in der folgerichtigen Fortentwicklung der Gemeinschaft sämtliche Ausgaben einschließlich der für die Entwicklungshilfe in den Haushaltsplan eingesetzt werden, und zwar insbesondere ab 1975, wenn dieser in vollem Umfang aus eigenen Mitteln finanziert wird.

Eine solche Entwicklung ist vom Europäischen Parlament empfohlen worden, und die Kommission ist derselben Auffassung.

Ihrer Ansicht nach wäre schon jetzt die Übernahme des EEF in den Haushalt der Gemeinschaft technisch und finanziell möglich; sie könnte und müßte vollzogen werden, ohne die derzeitigen Regeln anzutasten, die eine – politisch wichtige – Beteiligung der assoziierten Staaten an der Mittelverwaltung gestatten.

Deshalb wird die Kommission zu gegebener Zeit eine diesbezügliche Mitteilung vorlegen.

3. Die Zusammenarbeit in anderen Bereichen

3.1 VORSCHRIFTEN BETREFFEND NIEDERLASSUNG UND DIENSTLEISTUNGSVERKEHR

Die Vorschriften der zweiten Konvention von Jaunde für die Niederlassung und den Dienstleistungsverkehr haben lediglich zum Ziel, zwei wesentliche Grundsätze der Assoziierung zu präzisieren: Gleichbehandlung von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und Meistbegünstigungsklausel.

Die Anwendung dieser Vorschriften hat keine wesentlichen Probleme aufgeworfen.

Die geltende Regelung müßte daher in der künftigen Assoziierung verlängert werden. Die Praxis hat auch gezeigt, daß es den drei ostafrikanischen Staaten ohne weiteres gelungen ist, einer ähnlichen im Rahmen des Abkommens von Arusha bestehenden Regelung Folge zu leisten, und man darf annehmen, daß ihre Anwendung auf neue an einer Assoziierung interessierte Staaten keinerlei Probleme aufwerfen würde.

3.2 REGELUNG FÜR DIE AUSLANDSZAHLUNGEN UND DEN KAPITALVERKEHR

Die Regelung für die Auslandszahlungen und den Kapitalverkehr – die eng mit den Regeln für die Niederlassung und den Dienstleistungsverkehr zusammenhängt – ist insofern ein unerläßlicher Bestandteil der Assoziierung als derartige Bestimmungen entweder eine erforderliche Ergänzung der Texte über den Handelsverkehr und die finanzielle Zusammenarbeit oder auch eine Anwendung gewisser wesentlicher Grundsätze der Assoziierung (Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten, Meistbegünstigung) auf den Bereich des Zahlungs- und Kapitalverkehrs darstellen.

Wie im oben behandelten Bereich hat die Anwendung der geltenden Bestimmungen über den Zahlungs- und Kapitalverkehr bisher zu keinen echten Problemen geführt. Infolgedessen scheint es im wesentlichen nicht erforderlich zu sein, sachliche Änderungen an den geltenden Regeln vorzunehmen.

Die Erweiterung der Assoziierung wirft die Frage auf, ob die Bestimmungen des Abkommens von Jaunde über die laufenden Zahlungen und über die Investitionen möglicherweise Probleme für die an einer Assoziierung interessierten Entwicklungsländer des Commonwealth aufwerfen. In diesen Ländern gibt es unterschiedlich starke Devisenbeschränkungen, und ihre Zugehörigkeit zur Sterling-Zone bringt grundsätzlich, wie im Fall der Franc-Zone, das Problem einer etwaigen Diskriminierung von Mitgliedstaaten mit sich.

Wenn Diskriminierungen dieser Art vorliegen, müssen sie gegenüber Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beseitigt werden. Soweit dagegen gewisse Abweichungen bei den verwaltungstechnischen Formalitäten bestehen, ist anzunehmen, daß eine Bestimmung ausreichend wäre, die in der Praxis eine völlige Gleichbehandlung von Staatsangehörigen der einzelnen Mitgliedstaaten gewährleistet (vgl. Anhang VI des Abkommens von Jaunde).

Ganz allgemein sind als „Mindest"-Verpflichtungen folgende Bestimmungen für ein reibungsloses Funktionieren der Assoziierung unerläßlich:

- Die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten in bezug auf ihre Investitionen sowie auf den Kapitalverkehr und die damit verbundenen laufenden Zahlungen;
- die Meistbegünstigung (mit einer Ausnahme zugunsten der regionalen Zusammenarbeit);
- die Verpflichtung der Parteien zur Genehmigung solcher Zahlungen, die entweder eine Folge des in der Assoziierung vorgesehenen freien Warenverkehrs oder der Bestimmungen über die finanzielle und technische Zusammenarbeit sind.

Bei einigen Bestimmungen, die als Absichtserklärungen (vgl. Anhang V, Artikel 39, 1 Abkommen von Jaunde) über die oben genannten unerläßlichen Verpflichtungen hinausgehen, ist zu gegebener Zeit zu prüfen, ob sie für manche Verhandlungspartner tatsächlich Probleme aufwerfen.

Die besonderen Probleme, die möglicherweise einige dieser Bestimmungen für die drei Länder der südafrikanischen Währungsunion (Botswana, Lesotho, Swasiland) aufwerfen, müßten noch eingehender geprüft werden, um die Assoziierung dieser Länder zu erleichtern.

3.3 SCHAFFUNG GÜNSTIGER VORAUSSETZUNGEN FÜR PRIVATINVESTITIONEN

Einige der vorstehend behandelten Fragen, wie Vorschriften über Niederlassung und Dienstleistungen, Auslandszahlungen und Kapitalverkehr, betreffen zwar die Bedingungen für die Niederlassung und Tätigkeit von Investoren der Mitgliedstaaten in den assoziierten Staaten. Sofern aber den assoziierten Staaten – selbstverständlich bei Beibehaltung ihrer Freiheit, Maßnahmen zur Kontrolle ihres Produktivkapitals zu ergreifen – daran gelegen ist, daß in größerem Maße solche Investitionen getätigt werden, wäre es sinnvoll, die derzeitigen Bestimmungen zu ergänzen, und zwar zum einen durch einen Hinweis auf die eventuelle gemeinschaftliche Garantie für Privatinvestitionen und zum anderen durch die Festsetzung bestimmter Regeln zum Schutz gemeinschaftlicher Investitionen in den assoziierten Staaten.

a) Was die Garantie für private Investitionen anbelangt, so hat die Kommission dem Rat den Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Garantie für private Investitionen in allen Drittländern übermittelt [14]). Allerdings werden hierbei den Entwicklungsländern günstigere Bedingungen eingeräumt. Um in den Genuß dieser Sonderbedingungen zu gelangen, müssen die Anlageländer mit der Gemeinschaft Schutzabkommen geschlossen oder gleichwertige Maßnahmen getroffen haben. Diese Bestimmungen sollen ein gewisses Gleichgewicht zwischen den gegenseitigen Verpflichtungen gewährleisten.

   In künftigen Assoziierungsabkommen könnte eine Bestimmung vorgesehen werden, in der sich die Gemeinschaft bereit erklärt, bestimmten Investitionen in den assoziierten Staaten im Rahmen der gemeinschaftlichen Garantie für Investitionen günstigere Bedingungen zu gewährleisten, als sie normalerweise anwendbar sind.

b) Sollte sich herausstellen, daß bis zum Abschluß der Verhandlungen über die Erweiterung der Assoziierung keine wesentlichen Fortschritte bei der Einführung der gemeinschaftlichen Garantie gemacht werden oder daß die Annahme des Grundsatzes von Schutzabkommen bei einer großen Anzahl neu assoziierter Staaten auf Schwierigkeiten stößt, so wäre es zweckmäßig, eine allgemeine Klausel einzuführen, in der die Unterzeichnerstaaten übereinkommen, die Investitionen ihrer Staatsangehörigen und Gesellschaften auf der Basis der Gegenseitigkeit gerecht, gleich und nicht diskriminierend zu behandeln.

4. Die Organe

Im Protokoll Nr. 22 haben die Mitgliedstaaten ihren Willen bekundet, den Bestand und die wesentlichen Grundsätze zu wahren – darunter auch die paritätischen Organe – die der Assoziierung ihren eigenen Charakter verleihen. Dennoch können sich gewisse institutionelle Änderungen aufgrund der Erfahrung mit der Assoziierung und der erforderlich gewordenen Ergänzungen und Verbesserungen oder auch aufgrund der Auswirkungen – insbesondere „technischer" Art – einer starken zahlenmäßigen Zunahme der Partnerländer ergeben.

4.1 BILANZ DER ABKOMMEN VON JAUNDE UND ARUSHA

Nach dem Abkommen von Jaunde erfüllen die Organe zwei wichtige Funktionen. Zum einen obliegt ihnen die Verwaltung der Assoziierung auf paritätischer Grundlage. Der institutionalisierte Dialog gibt der Assoziierung insofern ihr Gepräge, als die Anwendung der Bestimmungen des Abkommens im Einvernehmen der Parteien elastisch erfolgt. Zum anderen nehmen einige Organe (Assoziationsrat und Assoziationsausschuß, Parlamentarische Konferenz) allgemeinere Aufgaben wahr, die über einfache Verwaltungsbefugnisse hinausreichen, beispielsweise wenn es darum geht, die Leitlinien der Assoziierung festzulegen.

Insgesamt gesehen haben die Organe der Assoziierung die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllt und insofern war ihre Arbeitsweise formell auch korrekt. Es sei hier vor allem darauf hingewiesen, daß ein Wechsel von Vorsitz und Sitzungsorten möglich war, ohne daß hierdurch die Verfahren erschwert wurden.

Trotz dieser im großen und ganzen positiven Bilanz lassen sich einige Nachteile feststellen:

Zunächst stellte sich das interne Verfahren der Beschlußbildung innerhalb der Gemeinschaft infolge des Quorum-Prinzips als schwerfällig heraus, das man im Rahmen des Internen Abkommens über die Durchführung des Abkommens von Jaunde angenommen hatte und das unter anderem für die Tagungen die Anwesenheit einer erheblichen Anzahl von Ministern vorschrieb.

Problematisch war im Assoziationsrat und Assoziationsausschuß auch die in Artikel 42 vorgeschriebene Zahl der Anwesenden für die assoziierten Staaten wie auch für die Mitgliedstaaten, da auf beiden Seiten ein gewisses Fehlen von Ministern festzustellen war, das verschiedene Gründe hatte, von denen sich die wichtigsten leicht umreißen lassen.

Zunächst lag der Schwerpunkt der Erörterungen bislang hauptsächlich auf den verwaltungstechnischen Befugnissen des Assoziationsrates. Dieser Zuständigkeitsbereich bringt eine Reihe technischer Aufgaben und Beschlüsse mit sich, bei denen man sich fragen kann, ob die Anwesenheit von Ministern immer unbedingt notwendig ist.

---

[14]) Vgl. Dokument KOM (72) 1461 endg. vom 20. Dezember 1972.

In bezug auf das Arbeitsverfahren des Assoziationsrates und des Assoziationsausschusses läßt sich dann die Feststellung machen, daß die Standpunkte der Gemeinschaft und der assoziierten Staaten in den meisten Fällen bereits vor den Tagungen feststehen, so daß sich die Beratungen in Form eines Dialogs zwischen beiden Delegationsleitern unter Mitwirkung des zuständigen Kommissionsmitglieds abwickeln und die Rolle der übrigen Teilnehmer auf eine passive Anwesenheit beschränkt bleibt.

Wenn der konstruktive Charakter des im Rahmen der Organe der Assoziierung möglichen Dialogs ausgebaut werden soll, so ist den vorgenannten Mängeln zweifellos Abhilfe zu schaffen und ganz allgemein die institutionelle Praxis der Assoziierung so weit wie möglich neu zu beleben.

4.2 INSTITUTIONELLE ÄNDERUNGEN UND VERBESSERUNGEN

4.2.1 Anpassung der Organe und ihrer Arbeitsweise

Um dem Assoziationsrat seine besondere Bedeutung und sein Prestige zu erhalten, wäre es erforderlich, daß ihm nach wie vor Minister angehören und daß er wie bisher jährlich zu gewöhnlichen Tagungen zusammentritt. Was aber die Beschlußbildung anbelangt, so wäre es wünschenswert, daß beide Parteien prüfen, inwieweit sich die internen Verfahren elastischer gestalten lassen. Das im Abkommen von Jaunde vorgeschriebene Quorum für den Assoziationsrat bräuchte nicht geändert zu werden; sollte dieses Quorum gelegentlich jedoch nicht erreicht werden, so müßte ein Verfahren eingeführt werden, bei dem innerhalb einer kurzen, vorher festgesetzten Frist „ad referendum" ein Beschluß gefaßt werden kann [15]). Außerdem ließe sich die Möglichkeit einer Befugnisübertragung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat bzw. von assoziiertem Staat zu assoziiertem Staat in Erwägung ziehen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die regionalen Organisationen als solche am Assoziationsrat und am Assoziationsausschuß teilnehmen könnten. Die Gemeinschaft sollte zu diesem Punkt eine positive Haltung beziehen. Es sei an dieser Stelle an den Präzedenzfall des Abkommens von Arusha erinnert, bei dem sich der Assoziationsrat und der Assoziationsausschuß unter anderem aus „Vertretern der Ostafrikanischen Gemeinschaft" zusammensetzen. Analog dazu könnte für die eine oder die andere Organisation ein entsprechender Antrag gestellt werden. Zur Festlegung ihres Standpunktes hinsichtlich eventueller Anträge hätte die Gemeinschaft unter anderem das Ausmaß der Befugnisübertragungen der Länder zu berücksichtigen, die den gemeinsamen Organisationen angehören um sicherzugehen, daß diese Organisationen repräsentativ genug sind, um an den Organen der Assoziierung teilzunehmen.

Die übrigen Organe sowie das Sekretariat des Assoziationsrates und des Assoziationsausschusses dürften im Zusammenhang mit der Zahl der assoziierten Länder keine besonderen Probleme aufwerfen, wenn man davon absieht, daß eine angemessene Vertretung all dieser Länder gewährleistet sein muß.

Sollte eine große Anzahl der in Protokoll Nr. 22 genannten Länder zu einer einzigen Assoziierung zusammengefaßt werden, so wäre es aus einer allgemeineren Sicht möglicherweise nützlich, wenn nicht sogar erforderlich, zusätzliche regionale Organe einzusetzen (für die Länder Afrikas, des Karibischen Meers und des Pazifischen Ozeans).

4.2.2 Verbesserung der institutionellen Praxis

Wie bisher muß die Verwaltung der Assoziierung die Hauptaufgabe aller Organe bleiben. Aus diesem Grunde müßte die geltende Regelung beibehalten werden und damit u. a. auch die Entscheidungs- und Konsultationsbefugnis des Assoziierungsrates, die Kontrollbefugnis der Parlamentarischen Konferenz auf der Grundlage des Tätigkeitsberichtes des Assoziationsrates sowie die richterliche Gewalt des Schiedsgerichts.

In diesem Rahmen wären allerdings einige Neuerungen durchzuführen. Ihr Hauptanliegen besteht über die genannten Verfahrensverbesserungen hinaus darin, den Beratungen innerhalb der Organe der Assoziierung eine neue Rolle und einen neuen Inhalt zu geben und dafür Sorge zu tragen, daß die Ergebnisse dieser Beratungen eine größere praktische Bedeutung erhalten.

a) Es ist unerläßlich, daß den im Abkommen vorgesehenen Konsultationen eine echte Funktion zukommt. Sie müßten vor allem einen strengeren Charakter haben, sobald bedeutende Interessen der assoziierten Staaten im Spiele sind. In solchen Fällen müßte die Gemeinschaft die von ihr geplanten Maßnahmen erneut prüfen, wenn diese von den assoziierten Staaten negativ beurteilt worden sind.

b) Die Minister zahlreicher Mitgliedstaaten und assoziierter Staaten hätten größeres Interesse daran, an den jährlichen Tagungen des Assoziationsrates teilzunehmen, wenn sie in diesem Rahmen Gelegenheit hätten, ihre Meinung über Fragen wirtschaftlicher Art auszutauschen, die sie in einem größeren Rahmen als dem der Assoziierung zu behandeln haben.

---

[15]) Gegenwärtig läßt sich ein solches Verfahren bereits anwenden:
Nach Artikel 6 der Geschäftsordnung des Assoziationsrates besteht die Möglichkeit, in dringenden Angelegenheiten – und nur in diesem Fall – schriftlich Stellung zu nehmen.

Zu diesem Zweck müßte die Arbeit des Assoziationsrates und des Assoziationsausschusses so organisiert werden, daß der Dialog zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten und der assoziierten Staaten seine volle Bedeutung erhält. Aus dieser Sicht könnten auf der Tagesordnung der Sitzungen nicht nur die Punkte erscheinen, die zuvor von den beiden Parteien nach deren eigenen Verfahren vorbereitet werden und die zu Beschlüssen, Empfehlungen oder Konsultationen im Sinne des Assoziierungsabkommens führen müssen, sondern vielmehr auch die Punkte, über die der Assoziierung angehörende Staaten oder Staatengruppen einen Meinungsaustausch führen können, ohne daß zuvor erschöpfende Beratungen auf beiden Seiten stattgefunden haben.

Außerdem könnten neben den offiziellen Sitzungen Tagungen über bestimmte Themen regionaler oder sektorieller Bedeutung abgehalten werden, zu denen sämtliche Mitgliedstaaten der Assoziierung geladen würden. Für solche Tagungen bräuchte kein Quorum vorgesehen zu werden, da der Meinungsaustausch auf freier Basis stattfinden sollte und zu keiner Beschlußfassung zu führen braucht.

c) Die assoziierten Staaten und die Gemeinschaft sehen sich häufig Fragen gemeinsamen Interesses gegenüber, die im Assoziierungsabkommen nicht geregelt sind, sich aber direkt oder indirekt auf die Assoziierung auswirken [16]). Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Behandlung solcher Fragen in den Organen der Assoziierung könnten nur durch die Verlängerung des Protokolls Nr. 5 des zweiten Abkommens von Jaunde geschaffen werden. Allerdings müßte dieses Protokoll allgemeiner gestaltet werden, so daß auf Wunsch einer der Parteien jede Frage mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Assoziierung im Rahmen der Organe erörtert werden kann.

Auf diese Weise ließe sich besser der Tatsache Rechnung tragen, daß Fragen der Assoziierung und der Entwicklung im allgemeinen ineinander übergreifen.

Die Kommission glaubt jedoch, hervorheben zu müssen, daß man sich, entsprechend der seit Beginn der Assoziierung beachteten Übung, hüten muß, die Institutionen für Diskussionen zu benutzen, die nicht in ihren Bereich fallen und die im Gegenteil ausschließlich den hoheitlichen Institutionen der Partnerländer obliegen.

5. Laufzeit des neuen Assoziierungsabkommens

Es besteht grundsätzlich kein Hinderungsgrund, eine längere Geltungsdauer als die der derzeitigen Abkommen von Jaunde und Arusha vorzusehen. Angesichts der neuen Dimension, die die Assoziierung nehmen kann, und angesichts der dadurch bedingten etwaigen Anpassungen, deren Art und Umfang erst die Praxis zeigen wird, dürfte es sinnvoll sein, einen Zeitraum von fünf Jahren vorzusehen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß ein Fünfjahreszeitraum notwendig und zugleich ausreichend ist, um die Dringlichkeit einer Reihe von Anpassungen vor Augen zu führen, die sich im Rahmen des derzeitigen Abkommens im übrigen nicht leicht regeln lassen.

---

[16]) Als Beispiele lassen sich hier so unterschiedliche Fragenkomplexe anführen wie die des Umweltschutzes, der Fischereiwirtschaft und der Wanderarbeitnehmer.